

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE
ADOTADOS PELOS AVALIADORES DE INSTITUIÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS FINANCIADORAS DE
PROJETOS SOCIAIS

Dissertação de Mestrado

Ieda Frasson

Florianópolis
2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA DE PRODUÇÃO

**CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE
ADOTADOS PELOS AVALIADORES DE INSTITUIÇÕES
NÃO-GOVERNAMENTAIS FINANCIADORAS DE PROJETOS
SOCIAIS**

Ieda Frasson

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa Catarina
como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em
Engenharia de Produção

Florianópolis

2001

Ieda Frasson

critérios de eficiência, eficácia e efetividade
adotados pelos avaliadores de instituições
não-governamentais financiadoras de projetos sociais

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a
obtenção do título de Mestre em Engenharia de
Produção no Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa Catarina

FLORIANÓPOLIS, 23 DE FEVEREIRO DE 2001.

Prof. Ricardo Miranda Barcia, PhD
Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof. José Francisco Salm, PhD
Orientador

Prof^a. Maria Ester Menegasso, Dra. Prof. Francisco Gabriel Heidemann,
PhD

DEDICATÓRIA

DEDICO ESTE TRABALHO AOS MEUS PAIS,
GRACIANO E EUNICE, EM QUEM ME ESPELHO
PELA PERSEVERANÇA EM CONCRETIZAR OS SONHOS E
PELA CORAGEM EM ENFRENTAR OS DESAFIOS.

AGRADECIMENTOS

À QUELES DE QUEM HERDEI ACIMA DE TUDO A FORÇA DE VONTADE E A CAPACIDADE DE VER NO TRABALHO UMA FORMA DE ENOBRECER A EXISTÊNCIA HUMANA: MEUS PAIS GRACIANO E EUNICE.

Ao meu orientador, Professor **José Francisco Salm**, brilhante mestre no mundo das idéias e especial amigo no mundo das aparências. Meu perene agradecimento às oportunidades que me foram dadas e à confiança em mim depositada em realizar esta importante etapa da minha vida.

À Professora **Maria Ester Menegasso**, com quem venho aprendendo a cada dia e que soube como ninguém, com sensibilidade e competência, enriquecer esta dissertação com seus conhecimentos na área social.

Ao professor **Francisco Gabriel Heidemann**, pelas contribuições feitas a esta dissertação e cuja presença em minha banca muito me orgulha.

Às minhas irmãs **Iara** e **Ione** e ao meu cunhado **Edson**, por terem compreendido a minha ausência durante a realização desta dissertação.

Aos meus adoráveis sobrinhos **Vinicius** e **Emanuelle**, por *não* terem compreendido a minha ausência e cujo imperativo de me fazer presente garantiu a minha lucidez nos raros momentos em que pude me abstrair do universo da avaliação de projetos sociais.

À HELENICE E SUA PRECIOSA FAMÍLIA, POR TEREM ALIMENTADO A MINHA ALMA AO LONGO DESTE PERÍODO.

À querida e incansável companheira de caminhada **Maria Cristina Hatz**, que compartilhou comigo os mais importantes momentos desta dissertação.

À **Patrícia Vendramini**, especial amiga que esteve vivamente presente, precipuamente nos espaços sócio-aproximadores em que nos encontramos neste período.

Ao amigo **Vladimir Arthr Fey**, pela clareza, bom senso e bom humor com que trata das questões que contemplam o universo contábil e que muito me auxiliaram neste estudo.

Aos colegas do Núcleo de Estudos sobre Delimitação e Transformação Organizacional – **NUSOL**, por compartilharem os momentos que contemplaram esta dissertação.

Ao **CNPq**, pelo apoio financeiro que me foi concedido, possibilitando que me dedicasse única e exclusivamente para a realização desta dissertação.

“É SABIDO QUE DIFICILMENTE HAVERÁ ALGO NA EXISTÊNCIA HUMANA TÃO APTO COMO O HUMOR PARA CRIAR DISTÂNCIA E PERMITIR QUE A PESSOA SE COLOQUE ACIMA DA SITUAÇÃO, MESMO QUE SOMENTE POR ALGUNS SEGUNDOS”

VIKTOR FRANKL

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	ix
RESUMO	x
ABSTRACT	xi
1 INTRODUÇÃO.....	01
1.1 Exposição do assunto	01
1.2 Definição dos principais termos	03
1.3 Organização do documento	04
1.4 Discussão do tema e do problema.....	06
1.5 Objetivos	08
1.5.1 Geral.....	08
1.5.2 Específicos.....	08
1.6 Justificativa para a escolha do tema	09
1.7 Procedimentos metodológicos	10
1.7.1 Caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação	10
1.7.2 A trajetória da pesquisa	12
1.7.3 Limites da pesquisa.....	15
 2 RESGATE HISTÓRICO DO TERCEIRO SETOR E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO: A CRIAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS	 17
2.1 O surgimento do Estado	17
2.2 O advento do terceiro setor	18
2.2.1 O terceiro setor no Brasil.....	20
2.2.2 As principais categorias do terceiro setor no Brasil.....	24
2.2.3 As organizações sociais: do Estado x sociedade civil ao Estado + sociedade civil.....	27
2.2.3.1 A reforma do aparelho do Estado	29
2.2.3.2 O Programa Nacional de Publicização e as organizações sociais.....	32
2.2.3.3 Os principais aspectos da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998.....	36
2.2.4. Desafios do terceiro setor: voluntarismo x profissionalismo	41
2.2.5 O terceiro setor e as teorias não-convencionais de administração.....	45
2.2.5.1 A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais.....	47
2.2.5.2 A Organização em Aprendizagem	54
 3 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O MUNDO DAS IDÉIAS.....	 57

3.1 Contextualizando a avaliação de projetos sociais.....	57
3.2 Conceituando projetos sociais	61
3.3 Conceituando avaliação	63
3.4 Tipos de avaliação	67
3.4.1 Segundo o momento em que se realiza	68
3.4.2 Segundo a função da avaliação.....	69
3.4.3 Segundo a procedência dos avaliadores.....	71
3.5 A Avaliação proposta na parceria entre o Estado e as organizações sociais.....	74
3.6 Critérios de eficiência, eficácia e efetividade.....	77
3.6.1 Eficiência em projetos sociais.....	80
3.6.2 Eficácia em projetos sociais	82
3.6.3 Efetividade em projetos sociais	83
3.7 Auditoria de projetos sociais	88
3.7.1 Normas contábeis brasileiras aplicáveis às organizações sociais	90
3.7.2 Contabilidade por Fundos	91

4 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O MUNDO DAS APARÊNCIAS.....93

4.1 Contextualizando os sujeitos	93
4.2 A Concepção da avaliação de projetos sociais: o entendimento dos sujeitos.....	95
4.2.1 Critérios básicos para financiamento	99
4.2.2 Acompanhamento/monitoramento.....	107
4.2.3 Técnicas de coleta de dados utilizadas pelos avaliadores	111
4.2.4 Participação do público-alvo	115
4.2.5 Participação dos executores.....	117
4.2.6 Sistema de contabilidade	118
4.2.7 Aplicação dos recursos.....	121
4.2.8 Alcance dos resultados.....	124
4.2.9 Impacto social.....	128
4.3 Sistema de indicadores na avaliação de projetos sociais: o mundo das aparências	131

5 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS: O MUNDO DAS IDÉIAS X O MUNDO DAS APARÊNCIAS135

5.1 Avaliação ex-ante	136
-----------------------------	-----

5.2 Avaliação de processos	138
5.3 Avaliação ex-post	141
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	145
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fatores que contribuíram para o crescimento do terceiro setor	19
Quadro 2: As principais categorias do terceiro setor no Brasil.....	26
Quadro 3: Tipos de avaliação.....	67

Quadro 4: Processo de avaliação.....	85
Quadro 5: Técnicas de coleta de dados.....	87
Quadro 6: Quadro-síntese da avaliação de projetos sociais.....	130
Quadro 7: Fases do projeto e da avaliação.....	136
Quadro 8: Critérios básicos considerados na avaliação ex-ante.....	137
Quadro 9: Critérios da avaliação de processos.....	139
Quadro 10: Teoria e prática das técnicas de coleta de dados.....	139
Quadro 11: Critérios adotados na aplicação dos recursos.....	140
Quadro 12: Critérios adotados na avaliação dos resultados do projeto.....	142
Quadro 13: Critérios adotados na avaliação do impacto do projeto.....	143

RESUMO

Nesta dissertação estudam-se alguns aspectos da avaliação de projetos em organizações sociais. Este trabalho é relevante na medida em que busca identificar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. A avaliação de projetos em organizações sociais é uma atividade incipiente, em que o número de perguntas ainda

supera o de respostas, e onde impera a fragilidade das metodologias tradicionalmente utilizadas para identificar as complexas realidades peculiares dos projetos da área social. Neste sentido, a avaliação de projetos sociais deve ser compreendida e utilizada não com um intuito meramente fiscalizatório ou punitivo, mas como uma potencial ferramenta capaz de determinar se os projetos sociais estão sendo desenvolvidos pelas organizações sociais com eficiência, eficácia e efetividade. A dissertação que aqui se apresenta foi construída com base em pesquisa de natureza qualitativa, do tipo exploratório e descritivo. A perspectiva é diacrônica e *cross sectional*. O modo de investigação fundamenta-se em estudos amostrais. As categorias que foram levantadas e que são contempladas pelo processo de avaliação de projetos sociais são: critérios básicos para financiamento; acompanhamento/monitoramento; coleta de dados; participação do público-alvo; participação dos executores; sistema de contabilidade; aplicação dos recursos; resultados alcançados; impacto social. Diante da correlação estabelecida entre o referencial teórico e os resultados da pesquisa empírica, extraem-se inferências que contribuem para a apresentação da proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade. Contata-se, após a conclusão deste estudo, que impera nas organizações sociais a dificuldade em avaliar se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade. Isto se deve fundamentalmente à ausência de estudos teóricos e de clareza conceitual, como também de procedimentos metodológicos e de estratégias para que as organizações sociais avaliem a forma como os projetos são executados.

ABSTRACT

This dissertation deals with some aspects concerning the assessment of projects in social organizations. It is an attempt to identify the criteria for efficiency, efficacy and effectiveness adopted by the assessors of non-governmental institutions funding social projects. The assessment of such projects is an incipient activity in which the number of questions is far greater than the number of answers, and in which predominate the

weaknesses of methodologies traditionally used to identify the complex realities that are unique to social projects. Thus, the evaluation of projects of this nature must not be understood and used merely as an inspection or punitive resource. Rather, it is a potential tool that is able to determine if social projects are being developed efficiently, efficaciously and effectively by social organizations. This dissertation is based on qualitative research of an exploratory and descriptive kind. Its perspective is diachronic and cross-sectional. The research mode is grounded on sample studies. The categories surveyed that are contemplated by the process of assessing social projects are: basic funding criteria; follow-up/monitoring; data gathering; participation of the target public; participation of executors; accounting system; application of resources; achieved results and social impact. In face of the correlation established between the theoretical framework and the results of the empirical research, inferences are drawn that contribute to propose an assessment process of social projects that includes the criteria of efficiency, efficacy and effectiveness. One of the conclusions of this thesis is that social organizations have difficulty in assessing if projects are carried out efficiently, efficaciously and effectively. This is due to the lack of theoretical studies endowed with conceptual clarity, as well as of methodological procedures and strategies that allow social organizations to assess how such projects are carried out.

1 INTRODUÇÃO

1.1 Exposição do assunto

As profundas transformações ocorridas nos processos produtivos da maior parte das organizações brasileiras vêm contribuindo para elevar as taxas de desemprego nos setores da indústria, do comércio e de serviços. Ao mesmo tempo, a estratégia adotada pelo Estado no sentido de promover a estabilidade econômica em detrimento do desenvolvimento social, contribui para aumentar o quadro de exclusão social.

Neste contexto, a sociedade civil, particularmente por meio dos indivíduos sensíveis às questões sociais, passa a reunir suas forças para formar organizações capazes de minimizar os problemas sociais em diversas áreas, tais como educação, saúde, assistência social, direitos humanos, cidadania, profissionalização, justiça, pobreza, emprego, meio ambiente e defesa de minorias. Estas novas formas de organização que vêm ganhando visibilidade na sociedade civil têm sido denominadas organizações do Terceiro Setor.

O terceiro setor é aquele que abrange as atividades que não se subjugam ao sistema produtivo-lucrativo e ao sistema burocrático governamental. Portanto, o terceiro setor é composto por organizações que atuam de forma distinta do primeiro setor - o governo, responsável pelas atividades pertencentes à esfera pública e que também se distinguem do segundo setor - o mercado, formado pelas organizações com fins lucrativos.

Em que pese o fato de representar um fenômeno inovador e significativo e de ocupar reconhecidos espaços na prestação de serviços públicos, o terceiro setor continua necessitando de pesquisas que considerem sua especificidade, sobretudo no campo da administração. Esta carência é percebida quando se discute o ponto de equilíbrio que deve ser encontrado entre o voluntarismo e a profissionalização na gestão destas organizações, uma vez que ações e esforços isolados, tanto por parte dos gestores que constituem o quadro permanente, quanto por parte dos voluntários, já não são suficientes para garantir a sustentabilidade e a conseqüente sobrevivência das organizações do terceiro setor.

A sustentabilidade destas organizações está diretamente associada à gestão das pessoas e dos recursos materiais e financeiros através da elaboração de projetos, com vistas à captação de financiamentos por parte de órgãos de cooperação internacional, de empresas com fins lucrativos que investem na responsabilidade social e do próprio governo. Os projetos sociais passam, então, a representar o âmago da gestão das organizações do terceiro setor.

O terceiro setor se caracteriza pela diversidade e pela multiplicidade das formas organizacionais, que adotam objetivos e formas de atuação específicos e singulares. Estas características configuram a classificação do terceiro setor no Brasil, de acordo com Rodrigues (1998), em cinco categorias principais: as associações; as organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade; as organizações não-governamentais (ONGs); as fundações privadas e as organizações sociais (OS).

Apesar do terceiro setor como um todo atuar na perspectiva da promoção social, cada uma das categorias que o compõem apresenta particularidades que carecem de um estudo mais aprofundado, principalmente levando-se em consideração a amplitude e complexidade do setor. Desta forma, este estudo é delimitado a uma das categorias do terceiro setor: as organizações sociais. A escolha das organizações sociais deve-se à acentuada carência de pesquisas que abordem suas características, principalmente por ser esta a categoria mais recente dentre as que compõem o terceiro setor.

As organizações sociais são uma inovação em se tratando do terceiro setor, que até então se mantinha distante do setor estatal, pois representam uma parceria entre o Estado e a sociedade civil. Nesta parceria, a organização qualificada mediante o preenchimento de determinados requisitos legais recebe recursos financeiros e administra bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, deve celebrar um contrato de gestão por meio do qual são acordadas metas de desempenho que assegurem a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados ao público.

O incremento das demandas sociais, aliado ao crescimento do número de organizações sociais que pleiteiam financiamento e à concepção de que a própria existência destas organizações e a defesa de uma causa justificam o recebimento de apoio financeiro, são motivos mais do que suficientes para que sejam aplicadas metodologias que permitam avaliar os projetos que são executados. Diante disto, a liberação dos recursos

vem sendo condicionada à implementação de metodologias de avaliação dos projetos financiados.

É oportuno ressaltar que, na avaliação de projetos em organizações sociais, três critérios tornam-se fundamentais: eficiência, eficácia e efetividade. A avaliação de eficiência é extremamente importante para as organizações sociais, principalmente devido à escassez dos recursos por elas administrados. A avaliação de eficácia é o mais usualmente aplicado dentre os tipos de avaliação, devido ao seu baixo custo e ao pouco tempo dispendido em sua realização. A avaliação de efetividade apresenta certo grau de dificuldade, pois exige que os resultados encontrados sejam causalmente relacionados com o projeto avaliado.

Vale considerar, ainda, que a avaliação de projetos sociais não representa simplesmente uma ação desempenhada em função da exigência dos organismos financiadores, mas também um procedimento que permite às organizações sociais o aprimoramento de suas ações. A avaliação de projetos sociais torna-se, também, um imperativo ético, um exercício de controle social, à medida que permite uma relação de transparência entre as organizações sociais, o público-alvo, os financiadores dos projetos e a sociedade em geral.

Esta relação de transparência decorrente da avaliação dos projetos sociais possibilita que os diferentes atores envolvidos no processo tenham informações sobre a utilização dos recursos financeiros e materiais, sobre o cumprimento dos objetivos e metas previamente estabelecidos e, ainda, sobre a capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras.

PARA TANTO, A PRESENTE DISSERTAÇÃO SE PROPÕE A IDENTIFICAR OS CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE ADOTADOS PELOS AVALIADORES DE INSTITUIÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS FINANCIADORAS DE PROJETOS SOCIAIS.

1.2 Definição dos principais termos

A exposição ora desenvolvida requer que sejam apresentados os principais termos que são trabalhados ao longo desta dissertação. Com isso, pretende-se tornar uniforme a linguagem e contribuir para o entendimento de cada um destes termos.

Terceiro Setor: conjunto das iniciativas sem fins lucrativos provenientes da sociedade civil, do setor privado e do setor público, que não estão submetidas ao sistema produtivo-lucrativo e ao sistema burocrático-administrativo e governamental.

Organização Social: categoria que compõe o terceiro setor no Brasil e que representa uma forma de parceria entre o Estado e a sociedade civil, na qual a organização qualificada recebe recursos financeiros e administra bens e equipamentos do Estado.

Avaliação de Projetos Sociais: exame sistemático e objetivo que contempla o ciclo de vida de um projeto social com vistas à determinação de sua eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência: otimização na aplicação dos recursos financeiros e materiais em relação aos resultados alcançados pelo projeto.

Eficácia: capacidade demonstrada pelo projeto de atingir os objetivos e metas previamente estabelecidos.

Efetividade: capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras no público beneficiário.

Mundo das idéias: dimensão da realidade que se refere aos aspectos teóricos que fundamentam a avaliação de projetos sociais.

Mundo das aparências: dimensão da realidade que se refere ao cotidiano, à prática vigente na avaliação de projetos sociais.

1.3 Organização do documento

Para o alcance dos objetivos geral e específicos a que se propõe esta dissertação, seu desenvolvimento é feito em sete capítulos.

Este primeiro capítulo compreende a introdução da dissertação, onde se expõe o assunto, definem-se os principais termos, define-se o problema, traçam-se os objetivos

geral e específicos, justifica-se a escolha do tema, discutem-se os procedimentos metodológicos e apontam-se, por fim, os limites da pesquisa.

O segundo capítulo resgata a história do terceiro setor e sua relação com o Estado. Para tanto, é traçada e discutida a trajetória que vai desde o surgimento do Estado e o advento do terceiro setor, até a recente criação da Lei 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre as Organizações Sociais, e da Lei 9.790 de 23 de março de 1999, que dispõe sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Neste capítulo são abordados também os aspectos relativos aos desafios enfrentados na gestão das organizações do terceiro setor e às teorias não-convencionais de administração que mais se aproximam da complexidade inerente a estas organizações.

No capítulo seguinte procede-se ao levantamento, junto à literatura especializada, dos principais aspectos referentes à avaliação de projetos executados pelas organizações sociais. Tais aspectos estão relacionados com os conceitos de avaliação e de projetos sociais, com os tipos de avaliação, com a forma de avaliação proposta na parceria entre o Estado e as organizações sociais, com os critérios de eficiência, eficácia e efetividade e com a auditoria de projetos sociais.

O capítulo quatro contempla a apresentação e análise dos resultados da pesquisa empírica, por meio dos quais busca-se descobrir como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos desta natureza.

A correlação entre a base teórica e os resultados da pesquisa empírica é estabelecida no capítulo cinco. A partir dessa correlação, extraem-se inferências que contribuem para a apresentação da proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

O capítulo seis apresenta as conclusões a que se chegou a partir da construção desta dissertação. Traz, também, as recomendações a serem consideradas na elaboração de futuros estudos acerca da avaliação de projetos sociais.

No sétimo e último capítulo são apresentadas as referências bibliográficas que serviram como embasamento para o desenvolvimento desta dissertação.

1.4 Discussão do tema e do problema

A demanda pela avaliação de projetos sociais executados pelas organizações da sociedade civil vem crescendo de forma significativa no âmbito mundial, demanda esta proveniente dos governos que financiam projetos de cunho social, das empresas com fins lucrativos que investem na responsabilidade social e das próprias organizações da sociedade civil que vêm apresentando interesse em avaliar o desempenho dos projetos que executam.

No Brasil, o caminho em busca da avaliação dos projetos sociais começou a ser trilhado pelas agências doadoras e financiadoras da cooperação internacional, por dois motivos básicos. O primeiro deles refere-se ao interesse das próprias agências doadoras e financiadoras, que desejam conhecer os resultados dos projetos que vinham recebendo apoio financeiro. O segundo motivo está relacionado com a pressão dos próprios governos e contribuintes para que estas agências doadoras e financiadoras apresentassem os resultados efetivos do apoio que vinha sendo dado às organizações da sociedade civil.

Com isso, as organizações que até então tinham na sua própria existência e na defesa de uma causa a justificativa para o recebimento de apoio financeiro, passaram a ser questionadas sobre os resultados efetivos dos projetos que vinham sendo executados mediante este apoio.

No entanto, as dificuldades enfrentadas pelas agências doadoras e financiadoras da cooperação internacional, e não só por elas, para avaliar os projetos executados pelas organizações da sociedade civil foram, e continuam sendo, inúmeras. Tais dificuldades decorrem de dois fatores primordiais: a resistência dos atores sociais envolvidos, que relutam em avaliar o que realizam por considerarem que o valor das atividades é intrínseco e evidente; e o modo informal com que muitas destas organizações são geridas, sem dispor de um suporte de registros e controles contábeis.

Além destas dificuldades, é necessário considerar que os projetos sociais estão inseridos em um ambiente caracterizado pela complexidade, multidimensionalidade e imprevisibilidade, no qual predominam os efeitos a longo prazo, de caráter mais qualitativo.

Esta realidade dos projetos sociais requer uma complementaridade dos elementos qualitativos e quantitativos. O que se encontra no mundo das idéias, no entanto, são estes dois extremos. De um lado, os atores sociais envolvidos em projetos sociais deparam-se com um conteúdo excessivamente mecanicista e quantitativo na literatura referente a

projetos, que mostra ser inadequada ao enfrentamento dos problemas com os quais estes atores têm que lidar na realidade social. Por outro lado, em se tratando da literatura desenvolvida por cientistas sociais ou políticos, percebe-se uma explícita negação dos métodos quantitativos e da abordagem racionalista, o que resulta em pouca utilidade prática para quem estiver buscando um ferramental para planejar, gerenciar e avaliar projetos na área social.

Diante deste cenário, a avaliação de projetos sociais ainda é um processo incipiente, caracterizado pela diversidade de abordagens, o que realça tanto a dificuldade quanto a necessidade de que sejam desenvolvidas e adotadas certas normas capazes de guiar todo o trabalho dos avaliadores (Hatry, Newcomer e Wholey, 1994).

Constatada a fragilidade das metodologias tradicionalmente utilizadas nas organizações sociais para identificar as complexas realidades peculiares dos projetos da área social, esta dissertação visa identificar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. Para isso, construiu-se a seguinte pergunta de pesquisa:

Quais são os critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais?

Por representar apenas um passo no longo caminho que ainda está para ser trilhado na avaliação de projetos sociais, o desafio desta dissertação está em extrair inferências que possam contribuir para que as metodologias de avaliação, atualmente caracterizadas pela fragilidade, passem a se caracterizar pela legitimidade, pertinência, validade, confiabilidade, praticidade, utilidade e oportunidade dos seus resultados.

1.5 Objetivos



1.5.1 Geral

Identificar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.

1.5.2 Específicos

- ⇒ Resgatar, junto à literatura especializada, as abordagens concernentes às organizações do terceiro setor e sua relação com o Estado, enfocando de modo especial as organizações sociais;
- ⇒ Evidenciar os principais desafios enfrentados na gestão das organizações do terceiro setor, discutindo-se as teorias não-convencionais de administração que representam um indicativo na solução desta questão;
- ⇒ Levantar, na literatura especializada, os principais conceitos e tipos de avaliação de projetos nas organizações sociais;
- ⇒ Conhecer os aspectos teóricos referentes aos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, bem como à auditoria como uma técnica utilizada para sua verificação;
- ⇒ Descobrir, através da análise dos dados empíricos, como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos desta natureza;
- ⇒ Correlacionar a base teórica e os resultados da pesquisa empírica, extraindo-se inferências que contribuam para apresentar uma proposta de processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

1.6 Justificativa para a escolha do tema

Sendo a normatização das organizações sociais um acontecimento recente na história do terceiro setor no Brasil, esta dissertação passa a ser original na medida em que tenta preencher as lacunas teórico-empíricas decorrentes da ausência de estudos acerca dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.

A relevância teórica deste estudo está no fato de apresentar uma sistematização do que tem sido escrito pelos diversos autores da comunidade científica sobre as organizações sociais. Não menos importante é a ênfase dada à avaliação de projetos considerando-se a especificidade das organizações sociais, uma vez que a maior parte dos estudos é dirigida a programas sociais desenvolvidos no espaço das organizações governamentais.

No entanto, a relevância deste estudo não se restringe à contribuição para o progresso da ciência, pois beneficia a coletividade ao apresentar uma proposta de processo de avaliação de projetos sociais que contempla os critérios de eficiência, eficácia e efetividade e que pode ser utilizado pelas instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais na avaliação dos projetos desenvolvidos pelas organizações sociais.

Este estudo se justifica eticamente por duas razões fundamentais. A primeira delas é a que diz respeito à realidade vigente na avaliação de projetos sociais, realidade esta que deve ser entendida como abrangendo o mundo das idéias e o mundo das aparências. No mundo das idéias, a quase unanimidade dos autores aponta a avaliação de projetos sociais como uma atividade incipiente, em que o número de perguntas ainda supera o de respostas. No mundo das aparências, é a notória dificuldade que as organizações sociais e os próprios avaliadores enfrentam para adotar critérios que permitam avaliar se os projetos sociais são executados com eficiência, eficácia e efetividade.

A segunda razão que justifica este estudo está relacionada com o imperativo de avaliar se os projetos sociais são desenvolvidos pelas organizações sociais com eficiência, eficácia e efetividade. A parceria entre o Estado e a sociedade civil que se manifesta através do surgimento das organizações sociais está dando seus primeiros passos, e o seu sucesso está intimamente ligado à forma como os recursos são aplicados pelas organizações, ao cumprimento dos objetivos previstos e à geração de benefícios e mudanças significativas e perenes. As respostas para estas preocupações somente poderão ser encontradas a partir da adoção de um processo de avaliação que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Aliado às razões ora abordadas para a escolha do tema, está o interesse que ele foi capaz de despertar na autora, a partir da sua formação na área contábil e da necessidade de continuar a pesquisa iniciada com a elaboração do trabalho de conclusão do curso, que teve como temática a contabilidade das organizações do terceiro setor. Esta dissertação representa, para a autora, mais um passo dado em direção à compreensão do multifacetado e complexo universo das organizações do terceiro setor.

1.7 Procedimentos metodológicos

Tendo-se apresentado o tema, o problema e os objetivos da dissertação, este tópico é desenvolvido com vistas a discutir os procedimentos metodológicos adotados na condução da pesquisa. Para tanto, é organizado em três etapas.

Na primeira etapa, é feita a caracterização da pesquisa, abordando-se os aspectos referentes ao tipo e à metodologia da pesquisa, à perspectiva de análise e ao modo de investigação. A segunda etapa contempla a trajetória da pesquisa, onde são definidos os passos percorridos durante e para a realização da pesquisa. A etapa final aponta os limites da pesquisa que ora se apresenta.

1.7.1 Caracterização da pesquisa: tipo, metodologia, perspectiva de análise e modo de investigação

Este estudo tem como fundamento a **pesquisa qualitativa**. A abordagem qualitativa vem despertando cada vez mais o interesse dos pesquisadores, por aprofundar-se “no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (Minayo, 1994, p.22). As pesquisas de natureza qualitativa buscam analisar as relações que permeiam a sociedade, as organizações, os grupos e os indivíduos, na sua complexidade e unicidade. Desta forma, têm assumido um papel fundamental no sentido de “estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes” (Godoy, 1995, p.21).

Na primeira etapa da construção desta dissertação utiliza-se a **pesquisa documental** com vistas a resgatar o tema na literatura pertinente. Esta etapa, que se divide

em **pesquisa histórica** e **pesquisa teórica**, viabiliza a contextualização da temática e a construção do referencial teórico da pesquisa.

A partir do referencial teórico, tem início o processo de investigação de campo, que busca identificar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. Com base na análise dos dados coletados na pesquisa teórica e na investigação empírica é apresentada a proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Este estudo tem como característica a adoção de um enfoque exploratório e descritivo. Trata-se de um estudo exploratório, pois “começa com um plano incipiente, que vai se delineando mais claramente à medida que o estudo se desenvolve” (Lüdke e André, 1996, p.21). Esta característica é típica da pesquisa qualitativa, onde não há uma proposta rigidamente estruturada que deve ser seguida no decorrer da pesquisa. Constitui-se, ainda, como um enfoque descritivo, por serem características inerentes à pesquisa qualitativa o fato de todos os dados da realidade serem considerados importantes, assim como a singular riqueza das descrições presentes no material coletado na pesquisa (Lüdke e André, 1996; Godoy, 1995).

Em se tratando da perspectiva, a pesquisa documental é **diacrônica**, pois através dela se estuda a evolução histórica do processo de avaliação de projetos sociais. Com relação ao momento em que os dados são coletados, esta pesquisa é **cross sectional**, pois diante do objetivo de se analisar o processo de avaliação de projetos sociais atualmente adotado, a coleta de dados ocorre em um só momento, e não ao longo do tempo (Pozzebon e Freitas, 1998). No que se refere ao último aspecto da caracterização da pesquisa, constata-se que o **modo de investigação** utilizado foi o estudo amostral.

1.7.2 A trajetória da pesquisa

O caminho percorrido com vistas à construção desta dissertação constituiu-se de dois momentos primordiais: a pesquisa documental e a pesquisa empírica. Estes momentos não ocorreram de forma linear, dada a necessidade de articulação entre eles durante o desenvolvimento da dissertação.

Para que os objetivos pretendidos nesta dissertação pudessem ser alcançados, a pesquisa documental, na qual se dá a contextualização da temática e a construção do referencial teórico, foi desenvolvida em duas seções.

A primeira seção é desenvolvida com vistas a contextualizar as organizações sociais, utilizando para isso autores que abordam desde o surgimento do Estado (Hobbes, 1983, O'Connor, 1977) até o advento do terceiro setor (Salamon, 1998, Brandão et al., 1998, Fischer e Falconer, 1998).

Tendo em vista o fato de que as organizações sociais são uma categoria que passou a compor o terceiro setor no Brasil a partir do final da década de 1990, torna-se um imperativo definir a trajetória deste setor, que há muito tempo vem desempenhando um significativo papel na transformação do quadro social crítico que caracteriza a realidade brasileira.

Finalizando esta primeira seção que contempla a pesquisa documental, discutem-se as questões que dizem respeito aos desafios enfrentados na gestão das organizações do terceiro setor, tendo-se como base os estudos de Salamon (1998), Drucker (1997) e Andion (1998), bem como as teorias não-convencionais de administração, nominalmente a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais (Ramos, 1989) e a Teoria da Aprendizagem Organizacional (Senge, 1998).

A segunda e última seção que compõe a fundamentação teórica da dissertação é construída a partir de autores que abordam os métodos tradicionais, apontados como economicistas e mecânicos, de avaliação dos projetos em organizações sociais, em contraposição aos autores que preconizam métodos que buscam avaliar os projetos sociais numa perspectiva quanti-qualitativa. Esta preocupação com relação à limitação da avaliação unicamente quantitativa fundamenta-se no próprio caráter dos projetos sociais, uma vez que os aspectos qualitativos, como qualidade de vida, promoção de cidadania e justiça social tendem a prevalecer sobre os aspectos quantitativos.

A partir da construção do referencial teórico que fundamenta esta pesquisa, são identificadas as categorias necessárias à avaliação de projetos executados por organizações sociais. Antes que se faça referência a estas categorias, torna-se oportuno apresentar o conceito de categoria que, segundo Minayo (1994, p.70), representa “um conjunto que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si”.

Para fins deste estudo, emprega-se o termo categoria por contemplar “um conjunto de predicados, conceitos, idéias, processos concernentes à mesma dimensão” (Menegasso, 1998, p.28). Desta forma, entende-se que cada categoria identificada a partir da construção da base teórica representa um conjunto de elementos ou aspectos que estão relacionados a uma dimensão da avaliação de projetos sociais.

As categorias definidas *a priori*, ou seja, a partir da fundamentação teórica, são: critérios básicos para financiamento; acompanhamento/monitoramento; coleta de dados; participação do público-alvo; participação dos executores; sistema de contabilidade; aplicação dos recursos; resultados alcançados; impacto social.

Uma vez estabelecidas as categorias a serem investigadas, tem início o segundo momento da construção desta dissertação: a pesquisa empírica. Nesta etapa, buscam-se na realidade social as evidências destas categorias, com a elaboração de questões específicas para a investigação de cada uma delas.

Na busca pelas evidências empíricas, o instrumento de coleta de dados utilizado foi a entrevista. Por meio desta técnica, o pesquisador busca obter informações através da fala dos atores sociais (Minayo, 1994). Dentre as modalidades desta técnica de coleta de dados, optou-se por utilizar nesta pesquisa a **entrevista não-estruturada do tipo focalizada**, por permitir que as questões pertinentes ao tema sejam tratadas de forma aberta. Com isso, há um enriquecimento da investigação, uma vez que esta modalidade deixa o entrevistado livre para falar, sem restrições (Triviños, 1987).

No processo de investigação de campo, utilizou-se uma amostra intencional composta por cinco avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. Dentre os sujeitos pesquisados, quatro integram o quadro funcional destas instituições e um atua como consultor independente, prestando serviços técnicos às instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.

O ponto primordial que foi levado em consideração na decisão de realizar a pesquisa com os referidos sujeitos é o fato de possuírem informações sobre a forma como estava sendo realizada a avaliação de projetos sociais, foco deste estudo. Buscou-se entrevistar pessoas que estavam diretamente envolvidas na avaliação dos projetos sociais, sendo elas detentoras de vínculo empregatício ou não. No caso dos avaliadores que possuíam vínculo empregatício com instituições não-governamentais financiadoras de

projetos sociais, é importante ressaltar que estas organizações se constituíam em uma fundação privada, uma instituição religiosa e duas organizações não-governamentais.

Um critério que também foi considerado para a escolha da amostra foi o local de atuação dos sujeitos pesquisados. Trata-se de avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais que atuam na cidade de Florianópolis.

Diante de permissão obtida da parte de todos os entrevistados, foi possível utilizar o recurso da gravação da entrevista que, segundo Godoy (1995), torna os dados obtidos mais precisos. É importante enfatizar aqui que foi acordado com os sujeitos pesquisados que seria mantido o seu anonimato, bem como o das organizações às quais estavam vinculados.

Concluído o processo de coleta dos dados empíricos, foram realizadas as transcrições das fitas das entrevistas gravadas, contemplando, em média, uma hora de gravação por entrevista e resultando em 50 laudas de entrevistas transcritas. Estes dados, aliados à preocupação de assegurar que as informações transcritas representassem fidedignamente a fala dos entrevistados, explicam porque esta atividade demandou tempo e atenção por parte da pesquisadora.

No processo de sistematização das respostas às perguntas que compõem o roteiro de entrevista aplicado a cada um dos sujeitos entrevistados, emergem as subcategorias da avaliação de projetos sociais que estão relacionadas com as categorias levantadas no referencial teórico.

Identificadas as categorias e subcategorias da avaliação de projetos sociais, o próximo passo foi estabelecer a correlação entre a pesquisa teórica e a pesquisa empírica, extraíndo-se inferências que culminaram na apresentação da proposta de um processo de avaliação de projetos sociais capaz de contemplar os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Na trajetória percorrida para a construção desta dissertação, foram detectadas algumas limitações na pesquisa que aqui se apresenta. É sobre estes limites que discorre o tópico a seguir.

1.7.3 Limites da pesquisa

Primordialmente, é oportuno lembrar que a realidade dos projetos sociais é caracterizada pelo dinamismo, pela complexidade e pela imprevisibilidade. Os projetos sociais estão inseridos em um ambiente em que os aspectos qualitativos e subjetivos tendem a prevalecer sobre os aspectos quantitativos e objetivos.

No entanto, torna-se um imperativo ressaltar que a perspectiva adotada neste estudo com relação à avaliação de projetos sociais é aquela que a concebe como um exame sistemático e objetivo que contempla o ciclo de vida de um projeto social. E, fundamentalmente, o olhar que incide sobre a avaliação de projetos sociais neste estudo é o olhar de um auditor externo que atua no sentido de revisar os passos metodológicos e as decisões substantivas e analíticas tomadas durante a avaliação, buscando a conformidade com os padrões profissionais e a garantia de lógica e julgamento.

No que se refere à delimitação do tema, este estudo apresenta um limite na medida em que, ao utilizar como enfoque uma das categorias que compõem o terceiro setor no Brasil - as organizações sociais -, está fazendo um recorte na realidade deste setor. Assim, o estudo aborda questões teóricas específicas das organizações sociais e que não podem ser aplicadas às demais categorias que compõem o terceiro setor.

Quanto aos aspectos externos deste estudo, um dos limites está no fato de que os sujeitos pesquisados atuam na avaliação de projetos sociais como representantes de organizações financiadoras ou de forma independente, não estando diretamente envolvidos na execução destes projetos. A população investigada refere-se, portanto, a avaliadores que atuam num âmbito externo às organizações sociais, ou que, mesmo fazendo parte do quadro funcional destas organizações, não atuam diretamente na execução destes projetos.

Além disto, diferentes atores sociais participam do processo de avaliação, e cada um dos atores sociais envolvidos tem uma percepção sobre a avaliação. Deve-se considerar, portanto, que a presente dissertação é voltada para um dos atores sociais envolvidos neste processo – o avaliador. Não necessariamente a percepção que os avaliadores têm sobre este tema condiz com a percepção dos demais atores envolvidos, sejam eles pertencentes ao público-alvo do projeto ou à equipe diretamente envolvida na sua execução.

2 RESGATE HISTÓRICO DO TERCEIRO SETOR E SUA RELAÇÃO COM O ESTADO: A CRIAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

2.1 O surgimento do Estado

Na Antiguidade Clássica, a linha divisória que discernia a esfera pública da esfera privada era claramente traçada. Na esfera pública, a *polis* representava o espaço político do diálogo, o lugar do encontro, do agir conjunto, das deliberações comuns, onde predominavam a liberdade e a isonomia perante as normas; “a *polis* era o lugar onde a ação livre do homem tinha curso” (Brandão et al., 1998, p.2). A esfera privada era o espaço da economia, onde imperavam as desigualdades naturais entre os indivíduos. A família, representada pelo *pater familias*, era a responsável pela satisfação das necessidades de sobrevivência individuais.

Na Idade Média, a expressão *político* passa a ser traduzida como *social* – o *zoon politikon* de Aristóteles, que naturalmente vive em sociedade, passa então a ser denominado *animal social* por Santo Tomás de Aquino (Brandão et al., 1998). A introdução de uma nova esfera, a social, obscurece a distinção entre as esferas pública e privada, pois se entende que o homem é um ser social tanto na vida privada como na pública.

A advento do Estado como um ente abstrato, separado dos entes individuais, ocorre na Era Moderna, a partir do Renascimento. Thomas Hobbes (1983) descreve o Estado através do soberano, a figura do Leviatã, um homem artificial “de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar paz e a defesa comum” (Hobbes, 1983, p.105). O soberano é aquele que, dotado de poder soberano, pode resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão (Ribeiro, 1995).

Este homem artificial, que não se confunde com a comunidade, confere um novo significado ao poder político. A responsabilidade pela sobrevivência do indivíduo, que na Antiguidade Clássica cabia ao *pater familias* e que não podia ser transposta à esfera pública, passa a ser do Estado, representado pelo soberano. Esta transferência de

responsabilidade do poder privado para o público é vista por Brandão et al. (1998, p.5) como “uma espécie de privatização da esfera pública: o público passa a assumir a função da manutenção do indivíduo”.

As crises que acometeram o capitalismo, principalmente a ocorrida no ano de 1929, resultaram na ampliação da ação estatal, através da adoção das medidas preconizadas pelo pensador econômico John Maynard Keynes, medidas estas que determinavam a intervenção do Estado na economia com vistas a minimizar o efeito danoso das flutuações cíclicas, criar empregos no serviço público e promover ações na área social.

A maior abrangência das áreas de intervenção do Estado faz com que o mesmo desempenhe duas funções básicas e contraditórias: acumulação e legitimação. O'Connor (1977, p.19) aponta para a necessidade de equilíbrio entre estas funções, pois “um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular capital à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios”.

O cumprimento das funções de acumulação e legitimação exige que o Estado incorra em despesas sociais específicas para cada função (O'Connor, 1977). A função de acumulação privada lucrativa é desempenhada por meio do Capital Social, ao passo que o custeio de projetos e serviços que cumprem a função de legitimação ocorre através de Despesas Sociais.

A crise financeira do Estado e o direcionamento das aplicações estatais precipuamente para a acumulação de capital reduziram consideravelmente o volume das Despesas Sociais. Neste contexto, emerge o terceiro setor, que se distingue do Estado e do mercado, como uma via eficaz para eliminar a ineficiência da burocracia estatal e assegurar a eficácia na movimentação de recursos, na geração de empregos e na prestação de serviços públicos (Fischer e Falconer, 1998, Drucker, 1997).

2.2 O advento do terceiro setor

Em que pese o reconhecido espaço que o terceiro setor vem ocupando no final do Século XX, a atividade voluntária organizada remonta à Antiguidade. Na China, o Budismo foi o responsável pelo fortalecimento e institucionalização do voluntariado a

partir do Século VIII. No Japão, a primeira fundação estabelecida sob a denominação de Sociedade da Gratidão data de 1829 (Salamon, 1998).

No Século XIX surgem as organizações de auxílio aos necessitados, com vistas ao atendimento das demandas sociais causadas pela consolidação do capitalismo como modo de produção e acumulação de capital (Brandão et al., 1998). Com a Revolução Industrial, os meios de produção artesanais passam a ser substituídos pelo trabalho mecânico, criando-se condições para o surgimento de uma nova classe social: os assalariados, outrora artesãos, que não recebem o suficiente para a satisfação das necessidades básicas.

O notável crescimento do terceiro setor deve-se, segundo Salamon (1998), a quatro crises e duas mudanças revolucionárias, que são apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1: Fatores que contribuíram para o crescimento do terceiro setor

Crises	Contribuição ao advento do terceiro setor
Crise do moderno <i>welfare state</i>	Ineficiência do Estado na realização das amplas e diversificadas tarefas sociais.
Crise do desenvolvimento	Redução significativa das rendas médias <i>per capita</i> nos países em desenvolvimento, ocasionando o agravamento do quadro de pobreza.
Crise ambiental global	Degradação do meio ambiente e dos recursos naturais para garantia da sobrevivência imediata.
Crise do socialismo	Fracasso nas formas de satisfação das necessidades sociais e econômicas decorrentes do crescimento econômico retardatário e da recessão.
Mudanças revolucionárias	
Revolução nas comunicações	Expansão combinada da alfabetização e da comunicação, tornando mais fácil a organização e a mobilização das pessoas.
Crescimento econômico	Surgimento da classe média urbana, essencial para a emergência de organizações privadas sem fins lucrativos.

Fonte: Salamon (1998).

Infere-se, a partir das indicações anteriores, que o advento do terceiro setor não é fruto de uma causa específica, uma situação singular ocorrida no transcorrer da história. É na verdade o resultado de uma série de acontecimentos que vêm marcando a história e de questionamentos e ações deles decorrentes, que põem em xeque os valores vigentes na sociedade centrada no mercado (Ramos, 1983).

O termo terceiro setor é cunhado nos Estados Unidos, onde recebe a denominação de *third sector*, por representar o setor que não está inserido na esfera governamental -

primeiro setor, e na esfera privada – segundo setor. Neste país, as organizações que compõem o terceiro setor atuam em substituição ao governo na prestação de serviços sociais. O funcionamento e crescimento do terceiro setor nos Estados Unidos demonstram que o processo de unidimensionalização da sociedade está próximo do ponto de ruptura (Ramos, 1983), pois uma das principais características do terceiro setor norte-americano é a capacidade de atrair tanto a cooperação individual das pessoas quanto a contribuição expressiva das empresas (Fischer e Falconer, 1998).

A confiança depositada no terceiro setor é tamanha que Drucker (1998), ao considerar a civilização das cidades como a principal prioridade de todos os países, defende serem as organizações sem fins lucrativos, e não o governo ou o mercado, as únicas capazes de criar comunidades para cidadãos.

A seguir, são discutidas as questões pertinentes ao surgimento do terceiro setor no Brasil e às suas principais categorias, às organizações sociais, aos desafios enfrentados pelo terceiro setor diante da necessidade de equilíbrio entre voluntarismo e profissionalismo e às teorias não-convencionais de administração.

2.2.1 O terceiro setor no Brasil

O marco inicial das ações voluntárias desenvolvidas no Brasil se confunde com a própria história que marcou a chegada dos portugueses ao país, sendo que a assistência social, a assistência hospitalar e o ensino foram estabelecidos em meados do século XVI, por meio de ações desenvolvidas na esfera não-governamental (Paula, 2000).

No Brasil, as primeiras associações voluntárias e autônomas que buscavam atuar na prestação de serviços de caráter público enfrentaram alguns obstáculos, principalmente diante do papel fundamental exercido pela Igreja em atividades filantrópicas como o registro civil, a manutenção de escolas e a assistência médica e social (Reis, 2000a). Neste período, as isenções, incentivos fiscais e financiamento governamental eram destinados, precipuamente, às escolas, hospitais e obras sociais ligadas à Igreja (Landim, 1993).

As mudanças institucionais e políticas ocorridas até as primeiras décadas do Século XX respondem aos interesses dos grupos de dominação representados pelas grandes

fazendas e pela Igreja, assumindo as organizações da sociedade civil um papel marginal no processo de transformação política e institucional (Mendes, 1999).

A partir do decreto 119-A de 07 de janeiro de 1890, ocorre a separação entre a Igreja e o Estado no Brasil (Oliveira Netto, 1991) e este passa a assumir a função social que até então era exercida precipuamente pela Igreja e que continua a ser desempenhada por ela, só que em menor escala.

O primeiro passo em direção à legitimação do papel social exercido pela Igreja e pelas organizações sem fins lucrativos formadas pela sociedade civil é dado no ano de 1916 com a criação do Código Civil Brasileiro, que distingue as organizações com fins lucrativos daquelas sem fins lucrativos.

O segundo momento rumo à legitimação das organizações da sociedade civil ocorre em 1938, no governo de Getúlio Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que reuniu as organizações consideradas de utilidade pública, passando a conceder-lhes isenções fiscais.

O período que precedeu o regime militar foi caracterizado pelo apoio governamental às organizações sem fins lucrativos que atuavam na manutenção da ordem social e, paradoxalmente, pela eliminação das organizações de cunho político, questionadoras do modelo estatal vigente.

Durante a ditadura militar, “floresceram os movimentos contestatórios de base” (Rodrigues, 1998, p.36) que dão origem às primeiras organizações não-governamentais (ONGs) surgidas no Brasil. A expressão “ONG” foi criada pela ONU – Organização das Nações Unidas – na década de 40, para designar “as instituições não oficiais aptas a receber recursos financeiros para executar projetos de interesse de grupos e comunidades sociais” (Fischer e Fischer, 1994, p.19). As ONGs surgidas na década de 70 eram, na sua maioria, financiadas por outras ONGs internacionais que buscavam erradicar os sistemas de governo totalitários e intolerantes (Fischer e Falconer, 1998, Pontes e Bava, 1996).

Esta característica das ONGs que se firmaram como uma forma de atuar em oposição ao governo é à ditadura militar por ele imposta, permitiu que o terceiro setor no Brasil apresentasse “um componente de politização que, praticamente, substituiu o componente filantrópico do setor nos Estados Unidos” (Fischer e Falconer, 1998, p.14).

Com a redemocratização do País no final de década de 1980, as ONGs mais antigas, que se caracterizavam pela autonomia, independência e oposição em relação ao Estado (Bayma et al., 1995), iniciam um processo de revisão do escopo, âmbito e forma de atuação (Mendes, 1999, Abreu, 1997). Passam a atuar, a partir de então, não mais em projetos políticos, com reivindicações pontuais e isoladas, mas na solução de problemas como a degradação do meio ambiente, a Aids e as minorias excluídas (Rodrigues, 1998, Gohn, 1991).

A atuação das ONGs durante o regime militar foi tão sobressalente que, além de ser considerada por muitos como a marca do nascimento do terceiro setor no Brasil, contribuiu para o emprego do termo “não-governamental” até os dias atuais como designação das organizações formadas pela sociedade civil.

No entanto, Fischer e Fischer (1994) apontam os motivos que tornam o termo ONG insuficiente para caracterizar a diversidade, complexidade e abrangência desse “fenômeno sócio-organizacional” (Serva, 1997, p.43) que compõe o terceiro setor no Brasil.

Primeiramente, o termo não-governamental “é uma negativa, isto é, explicita o que estas instituições *não querem ser*, o que está longe de esclarecer *o que são* efetivamente” (Fischer e Fischer, 1994, p.20). Além disto, a redemocratização do país e a conseqüente mudança nas diretrizes de ação das organizações resultam em uma aproximação com o Estado, que deixa de ser visto como inimigo e passa a ser considerado um parceiro do terceiro setor.

Assim sendo, as ONGs se vêem diante do desafio de “passar da resistência à proposta, ou seja, da ação contra o Estado e à margem do mercado para uma ação participante” (Tenório, 1999, p.14). Isto porque, ao lado do Estado e do mercado, as organizações da sociedade civil representam agentes geradores de uma nova ordem social (Offe, 1998).

Atualmente, o terceiro setor é caracterizado por contemplar uma multiplicidade de iniciativas da sociedade civil, abrangendo, segundo Melo Neto e Froes (1999, p.4) “entidades filantrópicas, entidades de direitos civis, movimentos sociais, ONG’s, organizações sociais, agências de desenvolvimento social, órgãos autônomos da administração pública descentralizada, fundações e instituições sociais das empresas”. Este universo heterogêneo (Cunha, 1997) das organizações do terceiro setor reflete a capacidade

de articulação dos diferentes setores da sociedade civil (Teodósio e Resende, 2000, Pontes e Bava, 1996).

Esta pluralidade é corroborada por Tenório (1998, p.20), ao considerar que as “associações profissionais, associações voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, instituições filantrópicas, movimentos sociais organizados, organizações não governamentais e demais organizações assistenciais ou caritativas da sociedade civil” representam as diversas formas organizacionais que compõem o terceiro setor.

Neste sentido, Fischer e Fischer (1994, p.19) enfatizam que as organizações do terceiro setor “têm se diferenciado pela eficácia de sua atuação, substituindo o Estado e a iniciativa privada, na solução criativa e econômica de problemas sociais que pareciam insolúveis, ou simplesmente, se acumulariam até se constituírem em catástrofes, se não fosse sua presença”.

A atuação do terceiro setor tem sido fundamental para a redução dos desequilíbrios sociais que predominam no País e que se viram agravados pelo modelo de redemocratização que vem sendo adotado pelo governo com vistas a priorizar a estabilidade da moeda e a modernização econômica (Fischer e Falconer, 1998) e que denota a “ausência de articulação positiva entre desenvolvimento econômico e equidade social” (Fagnani, 1998, p.124).

Desta forma, a crise social é corolário da noção de desenvolvimento que concebe a área econômica como desligada da área social (Serva, 1997), desempenhando esta um papel periférico e assumindo seu público-alvo a condição de vítima, carente e excluída (Gaetani, 1997). Neste contexto, é oportuno observar que, a despeito da inexistência de políticas coerentes e contínuas por parte do Estado com relação ao terceiro setor, estas organizações sempre se fizeram presentes e vêm consolidando seus espaços na formulação e implementação de políticas públicas (Landim e Vilhena, 1998, Gaetani, 1997).

O colapso que vem afligindo o modelo de administração pública implantado no Brasil a partir da década de 1930 leva a sociedade a estruturar-se em organizações para autogerir a provisão das necessidades coletivas. Por meio destas organizações, a sociedade reage e passa a assumir certas funções na prestação de serviços públicos que até então eram de responsabilidade única e exclusiva do Estado (Castor, 1994, Kliksberg, 1994, Clarke, 1995).

O terceiro setor passa a representar, então, “parte do processo histórico em curso de construção de uma terceira via” (Bresser Pereira, 1998, p.10), uma alternativa lógica (Fernandes, 1994) em busca do desenvolvimento sustentável e eqüitativo (Martins, 1999). Integra, também, o novo paradigma que surge a partir de uma gigantesca transformação de mentalidades, no qual as pessoas se reúnem em grupos auto-organizados, constituindo o movimento denominado por Ferguson (1980) Conspiração Aquariana.

O complexo e abrangente universo que compõe o terceiro setor faz com que nele estejam inseridas organizações com características diferentes e peculiares. Diante disto, o terceiro setor é identificado e caracterizado por determinadas categorias principais, que são apresentadas na seqüência.

2.2.2 As principais categorias do terceiro setor no Brasil

As primeiras categorias que compõem o que posteriormente viria a ser denominado terceiro setor surgem a partir da criação do Código Civil Brasileiro em 1916, que distingue as organizações sem fins lucrativos formadas pela sociedade civil:

Art. 16. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações;

II - as sociedades mercantis.

Tem-se, consoante o Código Civil Brasileiro, a classificação das organizações sem fins lucrativos em três categorias: as sociedades civis de fins não econômicos, as associações de utilidade pública e as fundações. Cada uma destas categorias possui características particulares que serão brevemente analisadas para que se possa melhor entender o porquê desta distinção.

A sociedade civil de fins não econômicos é aquela que, para Nunes (1990, p.787), “não tem capital empregado para a produção de lucros, de vez que a sua destinação não é de ordem material. As sociedades desta categoria se denominam associações, ou corporações de fins religiosos, pios, morais, beneficentes, recreativos, literários, ou científicos”.

As associações de utilidade pública distinguem-se das associações em geral que formam a categoria das sociedades civis de fins não econômicos, pois “além de possuir os requisitos peculiares às associações em geral, têm como característica essencial o desempenho do fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade, ou seja, do fim público (Custódio, 1972, p.67)”. Assim, enquanto as associações em geral são constituídas para atender a um grupo de indivíduos que conjuga os mesmos fins, as associações de utilidade pública atendem à coletividade.

A terceira categoria de organização sem fins lucrativos, à luz do Código Civil Brasileiro, é representada pelas fundações que, segundo Ferreira (1988, p.52), “não têm membros, ou seja, nem sócios, nem associados, eis que a membridade é requisito necessário e próprio das corporações (sociedades e associações)”. O autor complementa, salientando que “a fundação conta, tão somente, com órgãos de administração, integrados por gestores, pelos administradores do patrimônio fundacional (...)”.

Diante do crescente papel que a sociedade civil vem desempenhando no atendimento às demandas sociais, a classificação das organizações sem fins lucrativos adotada pelo Código Civil Brasileiro já não contempla a totalidade da ação comunitária forte, atuante, reivindicatória e mobilizadora (Melo Neto e Froes, 1999), que constitui o terceiro setor no Brasil.

Surgem, então, duas novas categorias que não estão contempladas no Código Civil Brasileiro: as ONGs e as organizações sociais. A primeira categoria é constituída pelas ONGs surgidas na década de 70 e que, conforme foi visto anteriormente, contestavam o regime militar vigente na época. Já as organizações sociais são um fenômeno mais recente e, diferentemente das ONGs que se formaram a partir da mobilização da sociedade civil, foram instituídas pelo Estado como “estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (Brasil, 1998a, p.7).

Neste sentido, Rodrigues (1998) identifica e caracteriza as cinco categorias principais que compõem o terceiro setor no Brasil e que são apresentadas no Quadro 2:

Quadro 2: As principais categorias do terceiro setor no Brasil

Categoria	Principais características
1. Associações	São organizações baseadas em contratos estabelecidos livremente entre os indivíduos para exercerem atividades comuns ou defenderem interesses comuns ou mútuos. Estão voltados para seus membros, compreendendo uma grande variedade de objetivos e atividades, tais como recreativas, esportivas, culturais, artísticas, comunitárias e profissionais (<i>memberserving organizations</i>).
2. Organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade	São organizações voltadas para seus clientes na promoção de assistência social (abrigo, orfanatos, centros de indigentes, distribuição de roupa e comida etc) e de serviços sociais na área de saúde e educação (colégios religiosos, universidades e hospitais religiosos). Também se inclui nesta categoria a filantropia empresarial. Embora estas organizações sejam classificadas como associações no Código Civil Brasileiro, o que as diferencia daquelas são seus valores intrínsecos de altruísmo, boa vontade e serviço à comunidade.
3. Organizações não-governamentais (ONGs)	São organizações comprometidas com a sociedade civil, movimentos sociais e transformação social. Embora também estejam classificadas como associações no Código Civil Brasileiro, diferenciam-se delas por estarem raramente voltadas para seus próprios membros e estarem sobretudo orientadas para “terceiros”, ou seja, para objetivos outros que não os interesses imediatos dos membros que as compõem. Também se diferenciam das organizações filantrópicas – e isto é questão de honra para as ONGs – por não exercerem qualquer tipo de prática de caridade, o que seria contrário à sua idéia de construção de autonomia, igualdade e participação dos grupos populares.
4. Fundações privadas	São uma categoria de conotação essencialmente jurídica. A criação de uma fundação se dá, segundo o Código Civil Brasileiro, pelo instituidor, que, através de uma escritura ou testamento, destina bens livres, especificando o fim a ser alcançado.
5. Organizações Sociais (OS)	Trata-se de um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis (área de educação, saúde, cultura, meio ambiente e pesquisa científica) mediante qualificação específica. É uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos orientadas para o atendimento do interesse público. As OS são um modelo de parceria entre o Estado e a sociedade. O Estado continua a fomentar as atividades publicizadas e a exercer sobre elas um controle estratégico: demanda resultados necessários ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas. O contrato de gestão é o instrumento que regula as ações das OS.

Fonte: Rodrigues (1998).

Pode-se verificar que o terceiro setor abrange uma diversidade de organizações surgidas a partir das ações dos três setores que permeiam a vida em sociedade. Do setor público emergem as organizações sociais, do setor privado surgem as empresas que adotam a filantropia empresarial (embora responsabilidade social seja o termo mais utilizado) e da sociedade civil emergem as associações, organizações filantrópicas, beneficentes e de caridade e as organizações não-governamentais. Tem-se, ainda, as

organizações surgidas a partir de ações individuais de membros da sociedade que, na qualidade de instituidores, constituem as fundações privadas.

A diversidade, complexidade e abrangência de formas organizacionais sem fins lucrativos provocam alguns questionamentos sobre o emprego do termo “terceiro setor”. Neste sentido, Fischer e Falconer (1998, p.13) defendem que “o Terceiro Setor foi se ampliando sem que esse termo, usado para designá-lo, seja suficientemente explicativo da diversidade de elementos componentes do universo que abrange”.

Esta heterogeneidade do terceiro setor se reflete na ausência de consenso quanto à abrangência de seu conceito (Teodósio e Resende, 2000). No entanto, o termo terceiro setor é o que vem encontrando maior aceitação para identificar o conjunto de iniciativas sem fins lucrativos surgidas a partir da sociedade civil, do setor privado e do setor público.

Diante da singularidade de cada uma das categorias que compõem o complexo universo do terceiro setor no Brasil, este estudo enfoca a categoria que representa uma forma de parceria entre o setor estatal e o terceiro setor: as organizações sociais. É esta categoria que se discute a seguir.

2.2.3 As organizações sociais: do Estado x sociedade civil ao Estado + sociedade civil

Atualmente, na discussão que vem sendo feita por alguns estudiosos sobre a necessidade de redesenhar o Estado, destacam-se novas formas de relação com a sociedade civil na busca de eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços públicos; e, dentre as novas configurações de que a ação estatal se reveste, a parceria tem-se revelado uma das mais marcantes (Serva, 1997).

Neste sentido, qualquer iniciativa que pretenda solucionar os graves e urgentes problemas que perpassam a questão social necessita incorporar a participação ativa da sociedade civil (Pontes e Bava, 1996, Bayma et al., 1995, Tenório et al., 1998, Pimenta, 1995). Diante da legitimidade alcançada pelas organizações da sociedade civil, estas passam a ser vistas como potenciais parceiras na formulação e implementação das políticas públicas (Reis, 2000a).

A participação da sociedade é extremamente importante na medida em que equaciona os problemas decorrentes do desenvolvimento de projetos técnicos elaborados em gabinetes e implementados de cima para baixo, mostrando-se muitas vezes inadequados à realidade concreta da população envolvida (Valarelli, 2000a).

O agravamento do quadro social que o Brasil vem testemunhando com “a péssima distribuição de renda, o papel deficiente do Estado e a falta de articulação entre as políticas econômicas e sociais” (Kliksberg, 1994, p.11) exige do Estado uma relação cooperativa com as organizações da sociedade civil, por representarem canais alternativos para a prestação de serviços públicos (Castor, 1994).

É oportuno enfatizar que estes canais dão origem a novas relações entre governantes e governados, pois são “meios que os diferentes setores da população criam ou criaram para serem capazes de expressar suas necessidades sentidas de uma forma em que as classes e instituições dominantes se sintam capazes de responder” (Gonçalves, 1994, p.73). Com isso, ampliam-se as formas de acesso e participação da sociedade civil nos processos decisórios que perpassam a esfera pública (Oliveira Netto, 1991, Simionatto, 1998).

O Estado exerce um papel fundamental ao promover a coordenação de esforços e o fortalecimento da ação dos cidadãos (Andion, 1998), através de mecanismos como as parcerias, o financiamento compartilhado, a regulamentação e o ordenamento jurídico (Carvalho, 1999).

Assim, questiona-se o Estado não em termos de tamanho, mas da redefinição do seu papel e da legitimidade desse papel (Melo, 1998) diante dos problemas da economia e da sociedade e da relação que deve ser estabelecida entre ele e a sociedade civil (Kliksberg, 1994, Osborne e Gaebler, 1995, Serva, 1997).

Na discussão que se apresenta a seguir, enfoca-se a Reforma do Aparelho do Estado, o Programa Nacional de Publicização, o processo de implementação das organizações sociais e os principais aspectos da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que regulamenta as organizações sociais.

2.2.3.1 A reforma do aparelho do Estado

A exacerbação da crise do Estado é reflexo das formas de administração pública adotadas no Brasil ao longo de sua História. Primeiramente, com a administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, onde imperam a corrupção, o nepotismo e o clientelismo.

Diante da necessidade de combater estas práticas vigentes na administração patrimonialista, é implantada no Século XIX, especificamente através da Reforma Administrativa de 1938 (Penteado Filho, 1998), a administração pública burocrática, respaldada em princípios que a caracterizam como o tipo mais racional de administração (Weber, 1978).

No entanto, a rigorosa e sistemática disciplina e a rigidez que caracterizam a administração pública burocrática fazem com que o esforço precípua do Estado convirja à manutenção do próprio controle, desviando-se de sua missão básica que é prover as necessidades da sociedade.

Diante disto, a burocracia estatal passa a enfrentar sérios problemas com o distanciamento em relação à sociedade civil, com a pouca agilidade e flexibilidade das instituições públicas em atender às novas necessidades de uma sociedade na qual as mudanças são rápidas e com as dificuldades de adaptação ao processo de globalização econômica (Adulis e Fischer, 1998, Osborne e Gaebler, 1995, Mendes, 1999, Ventura et al., 1998).

Além disso, em que pese “a excessiva rigidez legal e a predominância de procedimentos e controles administrativos” (Vieira, 1999, p.3), a administração burocrática, por ter sido implantada por um governo com forte apoio de oligarquias regionais de base agrária (Penteado Filho, 1998), se mostrou incapaz de eliminar a corrupção, o nepotismo e o clientelismo remanescentes da administração patrimonialista.

As conseqüências da adoção destas formas de administração pública vêm contribuindo para o agravamento da crise do Estado, que é definida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p.15) como:

- (1) *uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;*
- (2) *o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e*
- (3) *a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.*

Diante deste quadro, Adulis e Fischer (1998, p.20) consideram necessário “o surgimento de um novo Estado, forte e articulado com a sociedade civil, capaz de diminuir a exclusão social, criando ações que resultem em inclusão, e de definir novos padrões de desenvolvimento que contemplem a equidade e a sustentabilidade”.

Considerando que no modelo de administração pública vigente “o déficit de capacidades é significativo e eloqüente” (Gaetani, 1997, p.4), urge a implantação de um modelo pós-burocrático de administração pública (Penteado Filho, 1998) que esteja preparado para equacionar a crise instaurada e para assumir as novas tarefas provenientes das transformações em curso neste final de século.

O governo se demonstra ciente desta necessidade e, através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995, p.19), propõe a “transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”. O fato do governo se mostrar ciente desta necessidade e de iniciar o debate reflete, segundo Landim e Vilhena (1998, p.9), “a discussão mais ampla sobre a crise do Estado, que se percebe incapaz de dar conta dos crescentes desafios através de seus mecanismos tradicionais”.

Para que isto se torne factível, o Plano Diretor define quatro setores fundamentais do aparelho do Estado, com vistas à implementação de estratégias específicas a cada setor de atuação. Os setores de atuação são assim apresentados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995):

1. Núcleo estratégico: é o setor que define as leis e as políticas públicas, cobra o seu cumprimento e toma as decisões estratégicas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e

assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.

2. Atividades exclusivas: é o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.
3. Serviços não-exclusivos: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado.
4. Produção de bens e serviços para o mercado: corresponde à área de atuação das empresas. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura.

Coincidência à parte, é no terceiro setor do aparelho do Estado que entram em cena as Organizações Sociais, através do Programa Nacional de Publicização criado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), onde “transfere-se para o setor público não-estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu funcionamento e controle” (Brasil, 1998a, p.9).

As discussões predominantes na década de 1980 envolvendo a governabilidade, o “poder para governar” (Brasil, 1995, p.3), têm dado lugar aos aspectos relativos à governança, definida como “a capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas de maneira conjugada com a sociedade” (Brasil, 1998a, p.9). Diante disso, o aumento da governança constitui o principal objetivo da reforma do aparelho do Estado.

Neste processo de reforma do aparelho do Estado, é atribuído um papel de destaque às organizações da sociedade civil, que são consideradas como elementos essenciais (Alves, 1999) no processo de transição da administração pública burocrática para a administração pública gerencial.

2.2.3.2 O Programa Nacional de Publicização e as organizações sociais

Ao lado das formas de propriedade estatal e privada existe uma terceira forma, que é a propriedade pública não-estatal, “constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Brasil, 1998a, p.13). Assim, a prestação de serviços públicos não necessariamente coincide com a ação da esfera estatal, pois as atividades públicas também encontram-se na dimensão não-estatal (Ventura et al., 1998, Vieira, 1999). E é a dimensão não-estatal que Bresser Pereira (1995) considera como a mais apropriada para a execução dos serviços sociais.

As organizações sociais são definidas pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Brasil, 1998a, p.13) como “um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica”. Trata-se de uma parceria entre o Estado e a sociedade civil na medida em que, “qualificada como Organização Social, a entidade estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato de gestão por meio do qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público” (Brasil, 1998a, p.14).

A questão que perpassa o reconhecimento e a regulamentação do terceiro setor através da qualificação de entidades como Organizações Sociais é, no mínimo, polêmica. Se por um lado há autores que vêem na Reforma do Aparelho do Estado uma iniciativa no sentido de legitimar o papel do terceiro setor no Brasil, por outro há autores para os quais o Estado intervém com o propósito de tolher as iniciativas da sociedade civil (Carvalho, 1999).

Entre os críticos da reforma do Estado está Simionatto (1998, p.32), que considera a criação das organizações sociais como sendo “a privatização de hospitais, escolas técnicas, postos de saúde, universidades, transformados em fundações de direito privado que receberão do governo subvenções praticamente simbólicas”. Neste sentido, as organizações sociais são percebidas como uma estratégia rumo ao progressivo esvaziamento e desmonte das organizações da sociedade civil, que passariam a desempenhar o simples papel de executoras do Estado mínimo (Reis, 2000a).

Esta percepção em relação às organizações sociais é compartilhada por Alves (1999, p.11), que defende ser o discurso utilizado “não para transformar a relação Estado-Sociedade, mas sim para reforçar a posição de dominação do bloco tecnoburocrático na sociedade brasileira contemporânea”. Neste bloco impera a racionalidade instrumental que o torna capaz de planejar e dirigir toda a vida social (Alves, 1999).

O Programa Nacional de Publicização é considerado por Mendes (1999, p.9) como o criador de “uma nova categoria de organizações que contrariam uma lógica importante de atuação histórica do *terceiro setor*: a **autonomia** de suas entidades em relação ao Estado”. Neste sentido, a crítica ao Programa está no fato de o mesmo não reconhecer as ações originárias da sociedade civil, mas de gerar uma dependência em relação ao Estado que é incompatível com a forma de atuação do terceiro setor.

No entanto, se comparadas às organizações estatais, as organizações sociais possuem certas particularidades que propiciam “uma autonomia administrativa muito maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado” (Brasil, 1998a, p.11). As principais vantagens das organizações sociais em relação às organizações estatais são identificadas por Ventura et al. (1998) como sendo a flexibilidade e agilidade na gestão de recursos humanos, na aquisição de bens e materiais, na gestão orçamentária e financeira e na gestão organizacional.

É importante ressaltar que o Programa Nacional de Publicização não trata de converter organizações estatais em organizações sociais, pois a publicização refere-se às atividades. O que ocorre com a organização estatal é sua extinção mediante decisão do Congresso Nacional, processo este concomitante à qualificação da organização social que irá absorver as atividades (Brasil, 1998a).

A proliferação da parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil é vista com bons olhos por Serva (1997, p.42), pois ele considera que ela “desencadeia fenômenos que poderão ter conseqüências notáveis para o futuro da sociedade”. Por isso, defende o autor que “a natureza, o desenrolar e as tendências de tais fenômenos devem ser profundamente examinados pela teoria das organizações” (Serva, 1997, p.42).

No entanto, Serva (1997) chama a atenção para a complexidade que permeia a parceria entre o Estado e as organizações sociais, pois surgem “arranjos sociais marcados pela confrontação entre duas lógicas de ação bem diferentes” (Serva, 1997, p.45). Um dos riscos e desafios apontados por Serva (1997) é o que se refere ao confronto entre a

racionalidade instrumental, predominante nos organismos governamentais, e a racionalidade substantiva, predominante nas organizações sociais.

A substituição da forma tradicional de elaboração das políticas públicas utilizando-se a lógica de programas setoriais, totalmente estranha à realidade social, pela lógica de projetos, que estimula a iniciativa dos cidadãos organizados, é sugerida por Serva (1997) e por ele considerada como mais um dos riscos e desafios da parceria entre Estado e sociedade.

O movimento em direção à parceria entre o Estado e a sociedade civil iniciado com a Reforma do Aparelho do Estado, no entender de Rodrigues (1998, p.36), “inaugura uma nova fase na história do terceiro setor no Brasil. Não mais a colaboração marginal, que marcou a sua atuação desde o fim do século XIX até meados dos anos 90. Mais do que colaboração, trata-se agora de uma relação formal de parceria com o Estado, firmada e articulada no âmbito da gestão social”.

No mesmo caminho de raciocínio, Landim e Vilhena (1998, p.10) consideram que a regulamentação das organizações da sociedade civil trata de “imprimir maior credibilidade ao Terceiro Setor, dotando a legislação de instrumentos que favoreçam a criação e adequação das organizações, assim como a utilização de recursos públicos para seu funcionamento”.

Sob a ótica do Estado, a contraprestação do financiamento às organizações sociais é representada também pela imagem de credibilidade e legitimidade que a administração estatal passa à opinião pública ao priorizar projetos sociais a serem desenvolvidos pelos próprios cidadãos. Atingir estes propósitos se torna mais factível quando os projetos são desenvolvidos por organizações que estão inseridas na comunidade e que têm conhecimento dos problemas por ela enfrentados, além de virem demonstrando ao longo do tempo extrema capacidade de atingir seus objetivos, apesar da escassez de recursos que lhes é tão peculiar.

O financiamento do poder público às organizações sociais vem adquirindo significativa importância para a transformação da realidade social, à medida que os organismos internacionais vêm direcionando seus investimentos para os países da América Central, do continente africano e do leste europeu em detrimento dos projetos sociais desenvolvidos no Brasil (Carvalho, 1999, Gohn, 1991, Oliveira Netto, 1991).

É oportuno ressaltar que a publicização difere da privatização na medida em que, mesmo transferindo a prestação dos serviços às organizações sociais, o Estado continua “proprietário do equipamento e responsável pela função, monitorando o desempenho dos novos gestores” (Pimenta, 1995, p.178), não havendo, portanto, a sua total retirada do setor. Isto porque o Programa Nacional de Publicização determina que “o Estado continuará a fomentar as atividades publicizadas e exercerá sobre elas um controle estratégico: demandará resultados necessários ao atingimento dos objetivos das políticas públicas” (Brasil, 1998a, p.13).

A absorção dos serviços não-exclusivos do Estado pelas organizações sociais vai ao encontro do modelo de administração pública gerencial desenvolvido por Osborne e Gaebler (1995), que defendem ser a função principal do governo a de “navegar”. Consideram os autores que, ao prestar os serviços de forma direta, o Estado estaria cumprindo a função de “remar”, e ele não é visto como um bom remador.

A necessidade de fortalecer os vínculos entre a sociedade e as políticas públicas enfatiza a importância das organizações sociais como responsáveis, em parceria com o Estado, pela função de remar. Assim, o Estado passa a se concentrar na formulação e avaliação das políticas públicas (Osborne e Gaebler, 1995), ficando a sua execução a cargo das organizações sociais.

Com a criação das organizações sociais, a relação entre Estado e sociedade civil fica mais próxima do conceito de gestão social, uma vez que a sociedade deixa de ser objeto e passa a ser sujeito da reforma ou da mudança social (Bresser Pereira, 1998), passando a participar de forma ativa no processo de elaboração e implementação das políticas públicas (Tenório, 1998).

Aproxima-se, também, do modelo denominado Estado **mais** sociedade civil (Kliksberg, 1994), que vê estes diferentes atores como não-excludentes e complementares, uma vez que a sociedade civil não substitui o Estado, mas cresce e se fortalece com ele (Bresser Pereira, 1998, Abreu, 1997, Tenório, 1999).

Primeiro, porque a expansão das organizações originárias da sociedade civil depende, em parte, de um apoio significativo do Estado (Serva, 1997). Segundo, porque sem a presença do Estado, torna-se impossível ultrapassar as fronteiras da injustiça social e do subdesenvolvimento (Pimenta, 1995). Além disso, o desenvolvimento econômico e social passa a depender cada vez menos da ação isolada do Estado, sendo a resposta

encontrada na sua capacidade de estabelecer parcerias com a sociedade (Ventura et al., 1998). Aliado a estes aspectos está o fato de que, em uma sociedade verdadeiramente democrática, Estado e sociedade civil são um todo indivisível (Mendes, 1998).

2.2.3.3 Os principais aspectos da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998

A forma de parceria entre o Estado e a sociedade civil é regulamentada através da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais.

Por se tratar de uma legislação recente na história do país e para que se possa melhor compreender a Lei nº 9.637, serão analisadas as seções que a compõem e que representam os principais aspectos envolvendo a parceria entre o Estado e as organizações sociais.

Seção I – Da Qualificação

A Lei 9.637 estabelece que poderão ser qualificadas como organizações sociais as “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (Brasil, Lei 9.637, art. 1).

A organização qualificada poderá ser uma entidade civil já constituída e que proceda à adequação estatutária ou uma entidade nova criada para pleitear a condição de organização social.

Seção II – Do Conselho de Administração

Nas organizações sociais, o corpo decisório é o Conselho de Administração, que deverá ser composto da seguinte forma (Brasil, Lei 9.637, art. 3. inciso I):

- a) vinte a quarenta por cento de membros natos representantes do Poder Público, definidos pelo estatuto da entidade;*
- b) vinte a trinta por cento de membros natos representantes de entidades da sociedade civil, definidos pelo estatuto;*
- c) até dez por cento, no caso de associação civil, de membros eleitos dentre os membros ou os associados;*
- d) dez a trinta por cento de membros eleitos pelos demais integrantes do conselho, dentre pessoas de notória capacidade profissional e reconhecida idoneidade moral;*
- e) até dez por cento de membros indicados ou eleitos na forma estabelecida pelo estatuto.*

A Lei determina também que mais de cinquenta por cento do Conselho de Administração seja formado por membros representantes do poder público (a) e de entidades da sociedade civil (b). A participação dos diversos segmentos representativos da sociedade civil é considerada pelo MARE (Brasil, 1998a) como uma forma de tornar mais fácil e direto o controle social.

No entanto, causa “estranheza” que somente dez a vinte por cento dos membros que compõem o conselho de administração sejam eleitos dentre os membros da organização, e que vinte a quarenta por cento sejam representantes do poder público. Com isso, os membros que já participavam das decisões da organização antes da qualificação como organização social representam a minoria, estando o poder de decisão nas mãos dos representantes do poder público.

Seção III – Do Contrato de Gestão

O contrato de gestão surgiu na França, na década de 1960, como um instrumento de acordo entre o governo e as empresas estatais, que se encontravam em crise diante do excesso de formalidades e controles. Na época, era denominado “contrato de programa”, termo que veio posteriormente a ser substituído pelas expressões “contrato de empresa” e “contrato de plano”. Passa a ser adotado no Brasil, já com a denominação de contrato de gestão, na década de 1990, também como um acordo formal entre o governo e as empresas estatais. Com a Reforma do Aparelho do Estado (1995), surge uma nova forma de contrato de gestão, onde o acordo formal é estabelecido entre o governo e as organizações sociais, classificadas como pessoas jurídicas de direito privado (Ventura et al., 1998).

As cláusulas mínimas que devem constar no contrato de gestão são as seguintes: objeto, objetivo, metas, obrigações da contratada, obrigações dos ministérios supervisor e intervenientes, valor, acompanhamento e avaliação de resultados, suspensão, rescisão (situações de solicitação pelas partes), vigência e renovação, publicidade e controle social, rescisão (situações de descumprimento ou irregularidades), desqualificação e penalidades.

O Estado concebe o contrato de gestão como um instrumento de implementação, supervisão e avaliação de políticas públicas, ao passo que, para a organização social, trata-se de um instrumento de gestão estratégica que permite melhorar a gestão e direcionar a ação organizacional à sociedade beneficiada (Brasil, 1998a).

O contrato de gestão firmado entre a organização social e o Estado vem a ser uma solução viável para a até então ausência de compromisso entre os financiadores em termos de prazos e quantias e os financiados em termos de cumprimento dos objetivos (Carvalho, 1999). Esta falta de compromisso que marcou a relação entre os organismos financiadores e as organizações financiadas deve-se em grande parte à não exigência de contraprestação no repasse dos recursos para o desenvolvimento dos projetos sociais. Daí a relevância do contrato de gestão.

Seção IV – Da Execução e Fiscalização do Contrato de Gestão

A execução do contrato de gestão será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada (Brasil, Lei 9.637, art. 8). Exemplificando, se a atividade for dirigida à saúde, a responsabilidade da supervisão recairá sobre o Ministério da Saúde.

Seção V – Do Fomento às Atividades Sociais

O fomento às atividades desenvolvidas pelas organizações sociais não trata de uma simples transferência de recursos do Estado, pois as dotações destinadas às organizações integrarão o Orçamento da União, estando as liberações financeiras asseguradas de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no contrato de gestão.

Um aspecto fundamental que deve ser considerado é que, embora as organizações sociais firmem contrato de gestão com o Estado, estão livres para obter recursos adicionais na sociedade e no setor privado. De acordo com a Minuta de Estatuto-Padrão elaborada pelo MARE (Brasil, 1998a, art. 8), as organizações sociais poderão obter recursos para sua manutenção da seguinte forma:

- I - por CONTRATO DE GESTÃO firmado com a UNIÃO através do MINISTÉRIO [COMPETENTE];*
- II - por convênios com órgãos e entidades governamentais ou instituições privadas, para custeio de projetos de interesse social nas áreas de atividade da ENTIDADE;*
- III - por contratos com órgãos e entidades governamentais ou instituições privadas, para desenvolvimento e/ou execução de projetos na área específica de sua atuação;*
- IV - por contratos de produção e comercialização de bens ou serviços desenvolvidos pela ENTIDADE;*
- V - por rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros pertinentes ao patrimônio sob sua administração;*
- VI - por doações, legados e heranças destinados a apoiar suas atividades;*
- VII - por subvenções sociais que lhe forem transferidas pelo Poder Público;*
- VIII - por contribuições voluntárias dos associados;*
- IX - pelo recebimento de royalties e direitos autorais;*
- X - por outros que porventura lhe forem destinados.*

Esta diversidade na obtenção de recursos permite que sejam ponderados os riscos que o percentual de recursos acordados no contrato de gestão representa para a sustentação financeira da organização, precipuamente se for considerada a descontinuidade das atividades estatais decorrente das mudanças de governo (Reis, 2000a).

Seção VI – Da Desqualificação

A desqualificação da organização social ocorre quando constatado o descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão, sendo o seu patrimônio incorporado a outra organização social.

Tendo-se abordado os principais aspectos da Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, faz-se necessário esclarecer que esta lei, que dispõe sobre a qualificação de entidades como **Organizações Sociais**, difere da Lei 9.790 de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a

qualificação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público**.

Desta forma, enquanto a Lei 9.637 trata da criação das organizações sociais por parte do poder público, com o intuito de absorverem atividades anteriormente desenvolvidas pela esfera estatal, a Lei 9.790 trata da regulamentação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, a partir de sua qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

De acordo com a Lei 9.790, a organização de direito privado e sem fins lucrativos que cumprir os requisitos instituídos em lei é qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, podendo diante desta qualificação assinar um Termo de Parceria com o Poder Público, com vistas ao fomento das atividades desenvolvidas a partir das metas e objetivos estabelecidos entre as partes.

Apresentadas as leis 9.637 e 9.790, infere-se que ambas criam figuras jurídicas distintas e inéditas: as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, respectivamente. É possível perceber, diante da instituição destas leis, o interesse do Poder Público – primeiro setor, em buscar uma relação de aproximação com o terceiro setor.

Na discussão feita até aqui pode-se perceber que a criação das organizações sociais e a regulamentação das organizações de direito privado e sem fins lucrativos já existentes vai ao encontro do “Estado Inteligente” (Kliksberg, 1994), caracterizado por ser um modelo de administração pública que busca um estreitamento da relação de parceria com a sociedade civil.

No entanto, não basta a consciência do Estado sobre a necessidade de articulação com a sociedade civil com vistas à prestação dos serviços públicos. É preciso que as organizações do terceiro setor busquem enfrentar os desafios decorrentes da ausência de equilíbrio entre o profissionalismo e o voluntarismo na sua gestão. A seguir discute-se esta questão.

2.2.4 Desafios do terceiro setor: voluntarismo x profissionalismo

As questões que permeiam a dicotomia voluntarismo x profissionalismo nas organizações do terceiro setor têm gerado inúmeras discussões no âmbito acadêmico. Se por um lado o profissionalismo passa a ser um imperativo para a sobrevivência destas organizações, por outro a flexibilidade, que é característica do voluntarismo, perde espaço à medida que normas e procedimentos são implementados para suprir as carências provenientes do “amadorismo” na gestão das organizações.

Nas organizações do terceiro setor impera um paradoxo, na medida em que o voluntarismo, a sensibilidade social, a capacidade de indignação e o desejo de empreender transformações no modo de vida das camadas menos favorecidas convivem com o despreparo profissional, as precárias condições de trabalho, a baixa densidade tecnológica e a falta de perspectivas de carreira e crescimento profissional (Gaetani, 1997).

A capacidade do terceiro setor de atuar com eficiência, eficácia e efetividade na prestação de serviços públicos, até então de competência exclusiva do Estado (Vieira, 1999), depende da quebra de certos mitos que formam uma imagem equivocada do setor. Salamon (1998) aponta como sendo três os mitos que envolvem a identidade do terceiro setor: o mito da virtude pura, o mito do puro voluntarismo e o mito da imaculada concepção.

O mito da virtude pura está relacionado com as raízes religiosas e morais que conceberam o terceiro setor e que contribuíram para formar uma imagem santificada e romântica do seu poder de mudar a vida das pessoas. Drucker (1997) corrobora esta imagem ao definir as organizações do terceiro setor como agentes de mudança humana, cujo produto “é um paciente curado, uma criança que aprende, um jovem que se transforma em um adulto com respeito próprio; isto é, toda uma vida transformada (Drucker, 1997, p.XIV).

No entanto, tem-se questionado se a dedicação dos indivíduos que atuam no terceiro setor é suficiente para garantir a perenidade destas organizações, uma vez que a qualificação técnica vem se tornando um fator de extrema valia nas atividades de captação de recursos e desenvolvimento de projetos.

O segundo mito que envolve o terceiro setor é o mito do puro voluntarismo, segundo o qual as organizações do terceiro setor dependem basicamente da ação privada voluntária e do apoio filantrópico (Salamon, 1998). Este mito confere ao terceiro setor um caráter marginal à medida que condiciona a sua expansão à redução do papel do Estado.

Consoante o mito do puro voluntarismo, a relação entre o terceiro setor e o Estado é, no mínimo, conflitante. No entanto, a história vem demonstrando que este mito está gradativamente sendo superado, pois a parceria entre o terceiro setor e o Estado vem assumindo reconhecidos espaços e é por muitos considerada como a outra grande via de criação de um espaço público não-estatal (Mendes, 1999). O fortalecimento da parceria entre o terceiro setor e o Estado é considerado por Rodrigues (1998) como uma das possíveis saídas para enfrentar os desafios das demandas sociais crescentes no país.

Prova desta superação é o reconhecimento legal da parceria entre o terceiro setor e o setor estatal a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, que estabelece a prestação de serviços não-exclusivos do Estado pelo terceiro setor, por meio de um contrato de gestão firmado entre o Estado e as organizações doravante denominadas organizações sociais.

Desta forma, é através da parceria que vem sendo estabelecida entre o terceiro setor e o Estado na prestação de serviços públicos que a área social transpõe a imagem de puro voluntarismo e assistencialismo a fundo perdido e passa a ter como enfoque a gestão social.

A terceira e última percepção em relação ao terceiro setor que precisa ser desmistificada é a da imaculada concepção, pois esta considera que as organizações sem fins lucrativos são essencialmente novas na maior parte do mundo.

Na discussão a respeito da origem das organizações sem fins lucrativos no mundo, é importante que seja traçado um paralelo entre os conceitos de economia formal, economia social e economia solidária. Isto porque, embora a origem das concepções de solidariedade e comunidade seja antiga e anteceda à instauração do capitalismo no mundo (Andion, 1998, Carvalho, 1999), estes valores permaneceram ignorados nas sociedades capitalistas durante a vigência da **economia formal**, onde imperavam a lógica do mercado e a racionalidade instrumental.

Em resposta ao modelo vigente, surge no século XIX a **economia social**, formada por organizações que exerciam atividades econômicas com vistas à prestação de serviços e à produção de bens para satisfazer as necessidades dos indivíduos. Estas organizações, formadas por cooperativas, mutualistas e associações, tinham no lucro não um fim, mas um meio para que fossem viabilizadas suas atividades.

A crescente especialização, profissionalização e institucionalização das organizações da economia social fizeram com que voltasse a predominar a racionalidade das instituições formais. Diante disto, surgem na década de 1980 as organizações da **economia solidária**, responsáveis pelo reaparecimento dos antigos valores de solidariedade e comunidade. Estas organizações têm como principais características o objetivo social, a relação social de proximidade, a inclusão de formas plurais de trabalho, a participação de diferentes atores e a hibridação de diferentes fontes de recursos (Andion, 1998).

É importante ressaltar que, embora contrariem a lógica vigente no mercado, as organizações que compõem a economia solidária também realizam atividades econômicas, pois representam empreendimentos auto-geridos responsáveis pela produção de serviços a partir das demandas sociais. A realização destas atividades econômicas, no entanto, ao almejarem cumprir um objetivo social, proporcionam espaços e, de certa forma, são um reflexo do reaparecimento de valores como a solidariedade e a comunidade.

O que se observa é que há diversos fatores que impedem de determinar se o crescimento do terceiro setor “é, de fato, novo ou simplesmente a redescoberta de um setor longamente ignorado” (Salamon, 1998, p.6). O autor aponta os seguintes obstáculos para o reconhecimento do terceiro setor: a falta de dados sistemáticos, as variações terminológicas, a diversidade de papéis que desempenham, o variado tratamento jurídico nas estruturas legais nacionais e as barreiras ideológicas.

Neste sentido, a despeito da emergência do terceiro setor e do papel fundamental que vem desempenhando na promoção do bem comum, Mendes (1999, p.2) observa que a dificuldade em recuperar a memória das primeiras iniciativas deste setor ocorre porque “a visibilidade dessas organizações se dá de forma fragmentada e descontínua, à sombra de outras questões trabalhadas nas relações mais ou menos problemáticas entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado”.

O desenvolvimento do terceiro setor, segundo estudiosos, está sujeito a determinadas restrições que estão diretamente relacionadas à falta de profissionalismo das organizações e que, segundo Fischer e Falconer (1998, p.18), são: “a necessidade de as organizações superarem suas deficiências de gestão, a pressão para buscarem sua auto-sustentação financeira, a escassez de fontes de apoio técnico e a composição difusa e diversificada”. Além de representarem grandes desafios, a capacidade técnica e a eficiência proporcionam espaço e promovem o reconhecimento destas organizações por parte do Estado e da sociedade civil (Pontes e Bava, 1996).

Além disso, o crescimento do número de organizações do terceiro setor tem criado um novo desafio a ser enfrentado por elas: o desafio da concorrência por recursos, tanto por parte do setor público quanto do privado, que implica a busca de melhores padrões de resultados e níveis mais elevados de competência profissional (Fischer e Fischer, 1994, Tenório, 1998, Carvalho, 1999, Motta, 1979).

No entanto, o caminho em busca de maior profissionalização do terceiro setor não deve ser visto simplesmente como uma exigência dos organismos de financiamento, mas como uma atitude de responsabilidade perante a sociedade beneficiada com o desenvolvimento dos projetos sociais, bem como diante dos próprios financiadores destes projetos.

Deve-se enfatizar que a perenidade das organizações do terceiro setor não está garantida com uma simples injeção de recursos nas organizações, pois se os problemas decorrentes da carência de infra-estrutura, de uma equipe qualificada e de apoio técnico não forem solucionados, os recursos tendem a ser utilizados de forma ineficiente, ou seja, com desperdícios. Isto explica porque a falta de recursos pode não ser a causa dos problemas da organização, mas um reflexo de outros problemas que não são percebidos com tanta facilidade e que põem em risco a capacidade da organização de cumprir aquilo a que se propõe a longo prazo.

A necessidade de que as organizações do terceiro setor encontrem um ponto de equilíbrio entre o voluntarismo e o profissionalismo está respaldada no fato de que, apesar de todos os obstáculos que o setor vem enfrentando, tem ocupado e pode ocupar espaços cada vez mais representativos para a reversão do quadro social crítico que impera no Brasil.

Não se pode deixar de levar em conta que, além dos mitos que cercam a identidade do terceiro setor, a carência de profissionalismo deve-se também ao fato de que o ensino e a pesquisa em Administração se dedicam quase que exclusivamente aos setores estatal e empresarial. Salm (1993) corrobora este fato ao mencionar a falta de interesse dos cursos de administração na discussão de tecnologias gerenciais para grupos isonômicos.

Esta negligência das ciências administrativas em produzir estudos que envolvam os espaços não econômicos também é percebida por Chanlat (1993, p.23) ao defender que, “instalado o econômico, o quantitativo e as organizações no centro de seu universo, nossa sociedade parece ter esquecido o resto, isto é, tudo o que não é redutível à formalização”. Diante disso, as organizações do terceiro setor, que vêm se multiplicando à margem dos setores estatal e empresarial, não dispõem de estudos específicos voltados para suas necessidades de gestão, tão singulares (Fischer e Fischer, 1994, Rodrigues, 1998, Fischer e Falconer, 1998, Salamon, 1998, Andion, 1998, Carvalho, 1999, Martins, 1999, Cunha, 1997, Motta, 1979).

No entanto, é importante ressaltar que simplesmente transplantar para o terceiro setor os métodos e procedimentos de gestão empregados nos setores público e privado, calcados na racionalidade instrumental, representa um perigo potencial (Cunha, 1997).

Por isso, o próximo tópico é dedicado à discussão de teorias não-convencionais de administração que se encontram mais próximas da complexidade imanente ao universo que compõe as organizações do terceiro setor.

2.2.5 O terceiro setor e as teorias não-convencionais de administração

A Revolução Industrial ocorrida no final do século XVIII tornou eminente a necessidade de racionalização do trabalho, determinando assim o surgimento dos primeiros estudos sobre administração. Estes estudos deram corpo a uma teoria denominada Administração Científica, que teve como precursores Frederick Taylor, autor do livro *Princípios de administração científica* (1982) e Henri Fayol, autor de *Administração industrial e geral* (1981).

O sistema adotado por Taylor, que reduzia o homem a uma peça na engrenagem da produção, sucumbiu diante de sua condenação nos Estados Unidos, e permitiu que

emergisse o movimento das relações humanas e do comportamentalismo. Esta teoria teve como precursor Elton Mayo (1933) e determinava que o trabalhador deveria ser condicionado ao grupo e a seus valores, perdendo com isso a própria personalidade e assumindo a personalidade da organização (Salm, 1993).

A Teoria das Relações Humanas, por sua vez, entrou em declínio no final da década de 1950, e começou a surgir, por volta da década de 1940, uma forma de organização cunhada por Max Weber (1944) e por ele denominada burocracia. A administração burocrática era direcionada para a produção de bens e serviços e pressupunha a previsibilidade do comportamento dos empregados a partir de regras, normas e regulamentos da organização (Salm, 1993, Menegasso, 1998).

As teorias convencionais de administração aqui brevemente relacionadas demonstram advir de um conjunto de crenças e valores econômicos que sustenta o paradigma de mercado, em que o bem comum e a virtude são substituídos pelo interesse próprio (Hirschman, 1979). Esta concepção instrumental, adaptativa e mesmo manipuladora do ser humano faz com que os assuntos que se relacionam com o sofrimento, a inveja, a fala e a alteridade nas organizações sejam identificados por Chanlat (1993) como dimensões esquecidas da administração (Salm, 1993).

Destarte, urge uma teoria administrativa que permita a inserção de novos valores que são próprios às organizações do terceiro setor, como a singularidade, a multiplicidade, a heterogeneidade, a dignidade e a realização humana (Serva, 1993).

A complexidade que permeia as organizações do terceiro setor requer teorias não-convencionais de Administração sedimentadas sobre as crenças e valores que darão forma ao novo paradigma, no qual o resgate dos valores conviviais e a solidariedade são básicos (Salm, 1993). Diante deste imperativo, discutem-se a seguir as teorias de delimitação dos sistemas sociais e a da aprendizagem organizacional, que representam um indicativo de teorias que podem ser utilizadas quando se discute a gestão e o funcionamento destas organizações.

2.2.5.1 A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais

A sociedade moderna é caracterizada pela vigência do paradigma unidimensional, em que o mercado é a categoria precípua para a ordenação da vida pessoal e social. É inerente à sociedade centrada no mercado a redução do indivíduo a um agente da maximização da utilidade, totalmente conformado aos valores impostos pelo mercado (Ramos, 1989).

Com vistas à formulação de um modelo multidimensional, o sociólogo e cientista político brasileiro Alberto Guerreiro Ramos (1989) desenvolve a Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais e cunha o paradigma paraeconômico, que considera o mercado um enclave legítimo e necessário, que deve estar a serviço das pessoas e não o contrário (Kliksberg, 1994). Porém, o mais importante é que o mercado é limitado, pois está inserido em uma realidade social multicêntrica, onde há múltiplos critérios substantivos de vida pessoal e uma variedade de padrões de relações interpessoais.

A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais parte do pressuposto de que a vida pessoal e social é ordenada por uma força ativa na psique humana, descoberta na Antiguidade pelos filósofos gregos Platão, Sócrates e Aristóteles, denominada **razão**. O conceito de razão moderna é cunhado por Hobbes (1983) que, ao definir e reduzir a razão ao cálculo utilitário de conseqüências, substitui o conceito clássico da razão.

O conceito clássico da razão não é ignorado por Max Weber (1978) ao caracterizar a razão moderna, pois considera que ela é constituída por uma dimensão funcional, que se refere ao conceito cunhado por Hobbes (1983), e por uma dimensão substantiva, correspondente ao conceito clássico da razão. Neste sentido, Weber (1978) descreve a burocracia no contexto de uma sociedade centrada no mercado, na qual impera a racionalidade funcional, voltada para o cálculo utilitário de conseqüências, em detrimento da racionalidade substantiva, voltada para os valores intrínsecos do ser humano.

A Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais formulada por Ramos (1989) concebe o ser humano como um ser multidimensional que, além de ser dotado da razão, que o diferencia dos demais seres vivos conferindo-lhes a dimensão **política**, é dotado das dimensões **social** e **física**. A dimensão social é aquela em que o homem se relaciona com o seu ambiente por meio da convivialidade e do comportamento. Torna-se necessário

esclarecer que a convivialidade está relacionada com os conceitos de amizade e solidariedade que permeiam os relacionamentos entre os indivíduos, ao passo que o comportamento refere-se à conduta que se baseia na racionalidade funcional ou na estimativa utilitária das conseqüências (Ramos, 1989). A dimensão física refere-se à capacidade que o homem tem de transformar a realidade que o cerca para prover as necessidades básicas de sobrevivência (Salm, 1993, Menegasso, 1998).

O ser humano multidimensional é definido por Chanlat (1993) como um ser biopsicossocial, dotado de uma complexidade singular que lhe é conferida pelos aspectos biológico (dimensão física), psíquico (dimensão política) e social (dimensão social).

A multidimensionalidade do ser humano e as diferentes necessidades surgidas a partir destas dimensões requerem a existência de múltiplos cenários sociais. Para tanto, Ramos (1989) formula o paradigma paraeconômico a partir de categorias delimitadoras que representam os diferentes enclaves da vida humana associada: anomia e horda, economia, fenonomia e isonomia.

Para a análise de cada uma das categorias que representam o paradigma paraeconômico, é oportuno ressaltar que Ramos (1989) as considera como elaborações heurísticas, ou seja, estes tipos ideais não podem ser encontrados no mundo concreto, onde só existem sistemas sociais mistos.

A **anomia** é caracterizada por uma situação em que a vida pessoal e social desaparece, estando o indivíduo desprovido de normas orientadoras e incapaz de se relacionar com os outros. Neste contexto, o indivíduo perde o sentido de viver consigo mesmo e com as pessoas que o cercam. A **horda** refere-se à coletividade da anomia, ou seja, ao conjunto de indivíduos destituídos de normas e senso de ordem social.

A **economia** refere-se ao espaço organizacional altamente ordenado, estabelecido para a produção de bens e para a prestação de serviços. É um espaço sócio-afastador, onde impera o conceito de **trabalho**, definido por Ramos (1983, p.130) como “a prática do esforço subordinada às necessidades objetivas inerentes ao processo de produção em si”. Este caráter utilitário das economias, em que as pessoas são detentoras de empregos para ter acesso aos meios de produção, é tão marcante que Etzioni (1961) as denomina organizações utilitárias. Tem-se delineado, então, um espaço propício ao sofrimento, à violência física e psicológica, ao tédio e mesmo ao desespero (Chanlat, 1993). A economia é o sistema social que está diretamente relacionado com a dimensão **física** do ser humano,

pois é através dos bens produzidos e dos serviços prestados pelas economias que as necessidades básicas individuais são atendidas.

A substituição do caráter funcional pelo caráter substantivo torna a **fenonomia** um sistema social diametralmente oposto à economia. As fenomenias são espaços em que os indivíduos têm o máximo de opção pessoal para, isoladamente ou em pequenos grupos, desenvolver atividades sem o imperativo de subordinação a prescrições impostas. É o sistema social em que impera a dimensão substantiva da **razão**, pois a palavra de ordem é a realização pessoal.

A **isonomia** é definida por Ramos (1989, p.150) como “um contexto em que todos os membros são iguais”. É oportuno salientar que a igualdade a que Ramos se refere é a correspondente aos ambientes sociais igualitários, uma vez que nas organizações isonômicas há o reconhecimento da importância da individualidade dos seus membros. A isonomia é o espaço para o exercício da convivência, da dimensão **social** do ser humano, que se relaciona com outras pessoas e desenvolve atividades em comunidade com vistas à busca de realização pessoal. Nas isonomias, a superioridade da racionalidade substantiva em relação à racionalidade instrumental é tão marcante que Serva (1993) as denomina organizações substantivas.

Além da relação existente entre as dimensões do ser humano e os cenários sociais propícios para a satisfação das necessidades surgidas a partir dessa multidimensionalidade, é possível relacionar estes cenários aos modelos de homem que Ramos (1984) apresenta ao tentar reavaliar a evolução da teoria administrativa. É importante salientar, no entanto, que Menegasso (1998, p.132) chama a atenção para o fato desses modelos de homem não caracterizarem “a unidimensionalização do homem, já que o reducionismo não cabe na teoria da delimitação dos sistemas sociais”.

O primeiro modelo de homem identificado na teoria administrativa surge com a administração científica de Taylor (1909) e Fayol (1911) e recebe a denominação de **homem operacional**. É o homem que ocupa o espaço da **economia**, onde é reduzido a um ser calculista, motivado por recompensas materiais e econômicas e, como se não bastasse, é considerado um recurso organizacional, tal qual pecúlio ou matéria-prima, a ser maximizado (Ramos, 1984, Chanlat, 1993). A este modelo de homem e ao espaço no qual se projeta só é permitida a satisfação das necessidades decorrentes de sua **dimensão física/biológica**.

Face à limitação da operacionalização do ser humano decorrente do sistema taylorista, o movimento das relações humanas cunha o modelo de homem que vem a ser denominado por Ramos (1984) **homem reativo**. É assim denominado por ser considerado “um ser reativo aos valores e determinações do seu grupo social” (Salm, 1993, p.27). O homem reativo é aquele que se adapta completamente às normas estabelecidas para o grupo, obtendo-se a sua total inserção na organização. Os humanistas, ao reduzirem o homem a um ser social, consideraram apenas o lado comportamental da **dimensão social** do ser humano, já que a convivialidade e os valores substantivos a ela inerentes não foram levados em conta. Por isso, o espaço do homem reativo continua sendo a **economia**, onde imperam grupos sociais maiores (Menegasso, 1998).

A **dimensão política** do ser humano, ainda não reconhecida pela teoria administrativa convencional (Salm, 1993), corresponde ao modelo de homem que vem a ser denominado **homem parentético**. Ele se caracteriza por possuir uma consciência crítica altamente desenvolvida dos valores que permeiam a sociedade. A possibilidade de exame e a avaliação destes valores surge justamente a partir desta capacidade que o homem parentético tem de excluir-se tanto do ambiente interno quanto do externo. A capacidade de encontrar significado para a vida depende da realização de suas potencialidades pessoais e do convívio com outros indivíduos, e isto só é factível em espaços livres de imperativos externos. Tais espaços são representados pela **fenonomia** e pela **isonomia**.

Diante da análise dos modelos de homem propostos por Ramos (1984), depreende-se que as organizações do terceiro setor são espaços em que o homem parentético encontra plena possibilidade de realização pessoal, onde é factível a opção pela significação da vida em detrimento do sucesso ou da ascensão profissional.

Apresentadas as categorias delimitadoras do paradigma paraeconômico e os modelos de homem propostos por Ramos (1989), pode-se inferir que a isonomia é o sistema social que corresponde às organizações do terceiro setor. Para que se possa compreender porque as organizações do terceiro setor são organizações isonômicas, torna-se imperativa a análise de cada uma das características que, segundo Ramos (1989), definem as isonomias.

A primeira característica das organizações isonômicas está relacionada com o seu objetivo, que é o de atuar na “esfera pública”, ou seja, desenvolver ações de interesse

público, voltadas para as necessidades básicas do cidadão. Portanto, a lógica é alcançar o “bem comum”, é atuar no espaço da cidadania. As organizações do terceiro setor não são caracterizadas por apresentar total ausência de normas, mas por possuir um mínimo delas, que é estabelecido pelo consentimento dos membros. Esta característica é abordada por Etzioni (1961), que cunha o termo organizações normativas para definir aquelas em que é máximo o grau de consenso em todas as esferas, sendo a ação orientada pelos valores e normas compartilhados pelos membros da organização.

No entanto, é importante ressaltar que, embora sejam isonômicas, as organizações do terceiro setor não deixam de ser organizações, e que por isso mesmo têm que atingir um objetivo predeterminado. Diante disto, as organizações do terceiro setor também representam o que Etzioni (1961) denomina organização utilitária.

O fato de ser caracterizada não pela total ausência de normas, mas por possuir um mínimo delas, faz com que as organizações do terceiro setor também sejam consideradas organizações coercitivas (Etzioni, 1961). É claro que, se comparadas às organizações em que é escasso o consenso (Ramos, 1983), como nos campos de concentração e nas prisões, o grau de coerção nas organizações do terceiro setor ocorre em escala muito pequena. A partir do paralelo traçado entre os tipos de organização apresentados por Etzioni (1961), pode-se inferir que nas organizações do terceiro setor, a dimensão normativa está presente em grau maior do que o apresentado pelas dimensões utilitária e coercitiva.

É oportuno enfatizar que a quimera da total eliminação de prescrições em qualquer tipo de organização, inclusive naquelas que compõem o terceiro setor, é também demonstrada por Perrow (1976, p.73), ao defender que “não é possível ter organizações totalmente flexíveis e democráticas, nas quais ‘cada um faz o que quer’, visando o bem-estar de todos”. Isto porque considerar que toda a organização é um sistema de produção de bens ou serviços, significa admitir que ela tem objetivos e resultados que precisam ser perseguidos e alcançados, restringindo assim as opções e a liberdade dos seus membros.

A segunda característica da isonomia refere-se ao aspecto amplamente autogrificante das atividades desempenhadas pelos seus membros, sendo que a compensação está no próprio desempenho da atividade, independentemente do seu retorno financeiro (Osborne e Gaebler, 1995). Esta característica é percebida nas organizações do terceiro setor por Katz e Kahn (1975), quando defendem que a manutenção das organizações humanas não depende do ciclo de compra e venda. Para os autores, “nas

chamadas organizações voluntárias, o produto volta a dar energia à atividade de seus membros de modo mais direto. As atividades e as realizações dos membros são compensadoras por si só” (Katz e Kahn, 1975, p.33). Sendo o desempenho da atividade gratificante em si mesmo, trabalho e lazer passam a ser indissociáveis (Ferguson, 1993).

A capacidade de promover o trabalho como **ocupação** e a vocação dos membros, que não são detentores de um emprego, constituem a terceira característica da isonomia. Assim, as organizações isonômicas representam um espaço em que o emprego é substituído pela ocupação, definida por Ramos (1983, p.130) como “a prática de esforços livremente produzidos pelo indivíduo em busca de sua realização pessoal”.

Desta forma, as organizações do terceiro setor vêm permitindo que os indivíduos encontrem um espaço para a realização pessoal, um sentido e um senso de responsabilidade em sua existência (Frankl, 1998). Drucker (1997) corrobora esta idéia quando cita que uma das grandes forças das organizações do terceiro setor é que as pessoas não trabalham nelas para viver, mas por uma causa.

É fundamental ressaltar, no entanto, que as organizações do terceiro setor são compostas, em sua maioria, por voluntários que atuam como membros por livre e espontânea vontade, mas também por pessoas que encontram nestas organizações um espaço para emprego, atuando como funcionários remunerados. Assim sendo, ao passo que os voluntários participam das organizações do terceiro setor por uma causa, os funcionários nelas trabalham como uma forma de buscar a sobrevivência.

A quarta característica é a que concebe a isonomia como uma verdadeira comunidade, onde a autoridade é atribuída por deliberação de todos. Ramos (1989) defende que nela não há diferenciação entre a liderança e os subordinados, entre nós - os que executam - e eles - os que decidem.

É oportuno lembrar que o autor considera as categorias do paradigma paraeconômico como elaborações heurísticas. Isto explica porque as organizações do terceiro setor são caracterizadas pela flexibilidade da estrutura hierárquica (Serva, 1993), e não pela sua ausência, pois quando se trata de alcançar os objetivos e os resultados aos quais a organização se propõe, Ramos (1989, p.150) esclarece que “certo grau de hierarquia e coerção será sempre necessário para a ordenação dos negócios humanos como um todo”.

A quinta e última característica da isonomia está relacionada com o imperativo de que prevaleçam entre seus membros relações interpessoais primárias. Neste sentido, as organizações isonômicas são diametralmente opostas às organizações burocráticas, em que predomina “um espírito de impessoalidade formalista, *sine ira et studio*, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo” (Weber, 1978, p.28). É esta necessidade do contato face a face entre os membros das isonomias que as tornam espaços sócio-aproximadores, ou seja, espaços que facilitam e encorajam a convivialidade e que são escolhidos pelos indivíduos diante das satisfações proporcionadas pelas relações interpessoais (Katz e Kahn, 1975).

Ao abordar as características da isonomia, torna-se possível inferir que nas organizações do terceiro setor o conflito entre os valores dos indivíduos e os fins da organização é mínimo. Utilizando-se os termos cunhados por Weber (1978), a tensão existente entre a ética da convicção (voltada aos valores) e a ética da responsabilidade (voltada aos fins) é mínima. É importante ressaltar que esta tensão, apesar de ser mínima, continua existindo nas organizações do terceiro setor, pois o conflito entre o indivíduo e os sistemas sociais projetados é permanente e inevitável (Ramos, 1989).

Neste caminho de raciocínio, é oportuno enfatizar que, segundo Ramos (1983), “nas organizações normativas, supõe-se que os indivíduos realizam, em grande parte, seus valores próprios, no desempenho do trabalho” (Ramos, 1983, p.45). Isto explica porque há indivíduos que trabalham em organizações utilitárias, pertencentes ao primeiro e segundo setores, e que participam, concomitantemente, como voluntários em organizações do terceiro setor. Esta luta das pessoas para encontrar sentido e objetivos mais elevados no trabalho é considerada por Ferguson (1993) como uma das principais características do novo paradigma baseado em valores.

Pode-se observar na atualidade que a nostalgia dos operários, o desconforto existencial dos executivos em relação ao trabalho, a predominância da racionalidade instrumental e das categorias econômicas rigidamente estabelecidas, a redução do indivíduo a mero objeto, a subordinação das relações entre pessoas às relações entre pessoas e coisas explicam porque muitos trabalhadores procuram cada vez mais se realizar enquanto pessoas fora do trabalho tradicional (Chanlat, 1993). Demonstrem também que a empresa produtiva não constitui toda a vida das pessoas (Perrow, 1976).

A partir da análise da Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais, especificamente da isonomia, depreende-se que a existência das organizações do terceiro setor pode vir a se traduzir na emergência do novo paradigma, no qual predominam valores como flexibilidade, criatividade, autonomia, auto-realização, participação do trabalhador, democratização, consenso e cooperação (Ferguson, 1980).

2.2.5.2 A Organização em Aprendizagem

As organizações do terceiro setor, a despeito de sua flexibilidade, continuam sendo organizações e, “à medida que crescem em escala e complexidade, são **vulneráveis** a todas as limitações que afligem outras instituições burocráticas – falta de sensibilidade, morosidade e rotinização” (Salamon, 1998, p.9).

Independentemente do fato de não terem fins lucrativos, é imperativo que as organizações do terceiro setor busquem o aprendizado contínuo e efetivo, pois como apontam Mohrman e Morhman (1995, p.69) “é de suma importância compreender como as organizações aprendem e como mudam. É importante para a sobrevivência das organizações que estas se tornem aprendizes eficientes e que sejam capazes de se adaptar à rápida alteração de condições em seu ambiente, gerando a inovação que lhes dará vantagem competitiva, permitindo sua sobrevivência”.

Então, a sobrevivência das organizações do terceiro setor e, conseqüentemente, o sucesso nas parcerias que venham a ser estabelecidas com o governo e o mercado na prestação dos serviços públicos estão diretamente ligados à capacidade de se tornarem organizações que aprendem.

O pioneirismo no estudo da capacidade de aprender da organização ocorre com Schon no ano de 1971, sendo este estudo posteriormente aprofundado por Argyris e Schon no ano de 1978 (Menegasso, 1998). Entretanto, a disseminação da organização em aprendizagem ocorre na década de 1990, com Senge. Para este autor, a organização em aprendizagem tem como sustentação cinco pilares básicos, denominados cinco disciplinas: maestria pessoal, modelos mentais, visão compartilhada, aprendizagem em equipe e pensamento sistêmico (Senge, 1998).

Considerando-se os desafios que são impostos às organizações do terceiro setor diante das crescentes demandas sociais e da concorrência cada vez mais acirrada por recursos, infere-se que as organizações do terceiro setor, da mesma forma que as que compõem o primeiro e segundo setores, também precisam ser dotadas da capacidade de aprender.

Diante da necessidade de aprendizado por parte das organizações do terceiro setor, e da crescente preocupação que estas organizações vêm demonstrando em aprender, torna-se necessário abordar as cinco disciplinas que, segundo Senge (1998), sustentam a organização em aprendizagem.

Sendo a **maestria pessoal** a capacidade do indivíduo de ser dono do seu próprio destino, infere-se que os indivíduos, ao optarem por atuar como voluntários no terceiro setor, estão dotados de alto nível de maestria pessoal, pois estão sendo capazes de escolher integrar uma organização para ocupar-se, não para ter acesso aos meios de produção. No entanto, é importante lembrar que em determinados casos as pessoas tornam-se membros das organizações do terceiro setor por necessidade de renda, como ocorre com os funcionários remunerados que integram o quadro funcional destas organizações.

Neste sentido, as organizações do terceiro setor representam um espaço diametralmente oposto ao das burocracias, onde ocorre a separação entre os indivíduos e os instrumentos de produção. Weber (1978) e Merton (1978) são enfáticos ao apresentar esta separação como uma das principais características das organizações que compõem a esfera da administração pública e das organizações burocráticas privadas, tais como as empresas capitalistas. Destarte, as organizações que compõem o primeiro e segundo setor são espaços em que os indivíduos representam um papel e ocupam um cargo que lhes é conferido pelas suas qualificações técnicas, mas dificilmente esta propriedade se estende ao seu próprio destino.

Os **modelos mentais** referem-se à percepção das pessoas, à forma como elas vêem e entendem o mundo que as cerca. Ao apresentar as categorias delimitadoras do paradigma paraeconômico, Ramos (1983, p.148) defende que, “na sociedade centrada no mercado, as economias são livres para modelar a mente de seus membros e a vida de seus cidadãos, de modo geral”. Diante desta padronização vigente nos “tempos modernos”, pode-se inferir que os membros de uma organização do terceiro setor, ao perceberem que a ocupação escolhida é a que realmente tem sentido para suas vidas (Frankl, 1998), fazem com que não

haja espaço para idéias arraigadas (Menegasso, 1998) e permitem que suas mentes estejam permanentemente abertas para perceber o mundo.

A **visão compartilhada** é a capacidade de reunir as pessoas em torno de uma identidade comum e de um sentido de missão que levam a organização a atingir seus propósitos. Este aspecto é observado nas organizações do terceiro setor por Serva (1993, p.37), ao enfatizar que elas “parecem brotar pela força espontânea de milhares de indivíduos, espalhados por todo mundo, que têm-se reunido em torno de ideais e princípios determinantes de ações conjuntas [...]”. Esta capacidade que as organizações do terceiro setor têm de reunir as pessoas deriva da qualificação e da natureza das atividades desempenhadas, que se coadunam com os valores dos indivíduos (Ramos, 1983).

A **aprendizagem em equipe** encontra o seu espaço ideal em uma organização do terceiro setor, uma vez que consiste na capacidade que uma equipe tem de criar os resultados que seus membros realmente desejam. E, por se tratar de pessoas que optaram por participar de organizações em que o reconhecimento não ocorre na forma de ascensão hierárquica e que atuam à margem do mercado, é indiscutível o fato destas pessoas estarem buscando nas organizações os resultados que realmente desejam.

O **raciocínio sistêmico** está permanentemente presente nas organizações do terceiro setor, uma vez que elas são espaços propícios para a auto-realização, para a busca de um trabalho que não fragmente o ser humano, que não tolha a sua vontade de criar, de viver com sentido (Ramos, 1983, Chanlat, 1993, Frankl, 1998).

Diante da breve análise de cada uma das cinco disciplinas que dão sustentação à organização em aprendizagem, verifica-se que nas organizações do terceiro setor a aprendizagem contínua e efetiva encontra espaço maior do que aquele que existe nas organizações que compõem o Estado e o mercado.

As considerações teóricas feitas até aqui a respeito das organizações do terceiro setor, precipuamente no que diz respeito aos desafios que vêm enfrentando na sua gestão, têm estreita relação com o capítulo que se apresenta a seguir. Isto porque a necessidade de que sejam desenvolvidos mecanismos que contemplem a avaliação dos projetos sociais executados por estas organizações também está relacionada com a sua capacidade de aprendizado. Diante disto, o capítulo seguinte aborda os principais aspectos identificados na literatura especializada acerca da avaliação de projetos sociais.

3 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:

O MUNDO DAS IDÉIAS

3.1 Contextualizando a avaliação de projetos sociais

A demanda pela avaliação dos projetos sociais desenvolvidos pelas organizações sem fins lucrativos vem crescendo de forma significativa no âmbito mundial. No Brasil, os primeiros esforços em direção à avaliação de projetos sociais partiram das agências doadoras e financiadoras da cooperação internacional. Este interesse é corolário da necessidade de conhecer os efeitos e resultados de anos de apoio às organizações da sociedade civil no Terceiro Mundo e da pressão por parte dos próprios governos e contribuintes para que fossem apresentados os resultados efetivos da cooperação não governamental (Valarelli, 2000b).

Diante desta necessidade de garantir a fidedignidade na gestão das organizações da sociedade civil, “algumas instituições internacionais passaram a adotar, nos últimos cinco anos, a prática de submeter as organizações financiadas a avaliação periódica de equipes técnicas independentes e de auditorias financeiras profissionais” (Fischer e Falconer, 1998, p.17).

Assim sendo, os financiadores internacionais, que no princípio permitiam a adoção de práticas de gestão liberais nas organizações financiadas, passam a adotar critérios mais exigentes, como “a contrapartida financeira da própria entidade, a obrigatoriedade de registros contábeis mais rígidos, a redução do período de financiamento e a apresentação de retorno quantificável na aplicação de recursos” (Fischer e Falconer, 1998, p.17).

Com isso, a maior parte das avaliações realizadas em projetos sociais acaba sendo solicitada pelas agências financiadoras e por grupos de pressão externos ao projeto (Tripodi et al., 1975). Tal fato revela porque algumas agências e fundações já possuem sistemas de indicadores estruturados (Valarelli, 2000b).

No entanto, as agências de cooperação internacional enfrentam inúmeras dificuldades junto às organizações da sociedade civil para avaliar os projetos desenvolvidos, pois “a definição de critérios para monitoramento de suas atividades e avaliação de resultados é tarefa quase impossível. As entidades com vinculações

ideológicas – políticas e religiosas – sentem-se ultrajadas apenas com a menção da necessidade de avaliar seu desempenho, mesmo quando se sugere o uso de instrumentais simples e transparentes” (Fischer e Falconer, 1998, p.17).

Esta idéia é corroborada por Cohen e Franco (1998, p.15), ao defenderem que “os atores sociais envolvidos são refratários a avaliar o que realizam”. Torna-se oportuno ressaltar que esta resistência dos gestores das organizações da sociedade civil em avaliar os projetos sociais desenvolvidos deve-se, também, ao modo informal com que muitas delas são geridas, sem dispor de um suporte de registros e controles contábeis.

Um dos fatores que contribui para a relutância de muitas organizações em adotar a avaliação de projetos sociais é a dependência em relação aos órgãos governamentais. Devido aos laços de clientelismo estabelecidos, as “relações de amizade ou favorecimentos pessoais substituem critérios racionais de avaliação de resultados, reforçando inércia e premiando a incompetência” (Cunha, 1997, p.136).

A eficiência, a eficácia e a efetividade dos projetos sociais representam o principal desafio das organizações da sociedade civil, que até então tinham na própria existência e na defesa de uma causa a justificativa para o recebimento de apoio financeiro, sem que delas fossem exigidos os resultados a serem alcançados e a prestação de contas quanto à aplicação dos recursos. Portanto, é necessário que os projetos executados aliem ao valor, entendido como a necessidade de realização, o mérito, representado pela “boa realização de algo, independentemente de seu valor” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.27).

Esta forma de agir considerando que o valor das atividades desenvolvidas pelas organizações sociais é evidente em si mesmo constitui uma das dificuldades enfrentadas na avaliação de projetos sociais. Isto porque, agindo desta forma, muitas organizações acabam realizando suas atividades sem determinar os objetivos de uma maneira clara e precisa (Aguilar e Ander-Egg, 1995).

Pelo fato de ser realizada em um ambiente complexo e imprevisível, cujas atividades são menos afeitas à rotinização, a administração e planejamento, a avaliação passa a ser “mais arte que ciência” (Wholey, 1994, p.489), sendo que nenhuma prescrição genérica para a administração próspera existe (Bell, 1994).

Os profissionais, técnicos e voluntários envolvidos em projetos sociais (educadores, assistentes sociais, médicos, enfermeiros, agrônomos, etc) freqüentemente frustram-se com

o conteúdo excessivamente mecanicista e quantitativo da literatura pertinente a projetos, pois percebem a sua inadequação aos problemas com os quais têm que lidar na realidade social (Tancredi e Kisil, 1996, Tripodi et al., 1975). Isto porque, considerando-se a natureza dos bens e serviços relativos aos projetos, é possível verificar que a maior parte das publicações sobre a avaliação destina-se aos bens de mercado (Contador, 1988).

A literatura predominante, restrita à avaliação econômica de projetos, é fortemente influenciada pelo pensamento positivista norte-americano (Saul, 1998) e enfoca essencialmente os aspectos referentes ao estudo do mercado, ao tamanho e localização, à engenharia, aos custos e receitas e à avaliação financeira e econômica (Buarque, 1984, Magalhães, 1986, Holanda, 1969). Todos estes aspectos demonstram, no entanto, ser limitados e inadequados em se tratando da avaliação de projetos sociais (Cohen e Franco, 1998), na medida em que “o quantitativo se mostra incapaz de dar conta da complexidade do social” (Silva, 1997, p.75).

Por outro lado, quando se trata da literatura desenvolvida por cientistas sociais ou políticos, percebe-se uma explícita negação dos métodos quantitativos e da abordagem racionalista, tendo como resultado a pouca utilidade prática para quem estiver buscando um ferramental para planejar, gerenciar e avaliar projetos na área social (Tancredi e Kisil, 1996). Neste sentido, a avaliação é concebida como “um fenômeno mais subjetivo, aberto, incerto, contingente, variável e contextual” (Perez, 1998, p.69), que depende do contexto e dos agentes envolvidos no projeto. Estes enfoques, denominados “paradigmas minoritários”, representam uma reação aos métodos tradicionais de avaliação, dando origem a propostas como a avaliação “livre de metas”, a avaliação “naturalista” e a avaliação “interativa” (Sulbrandt, 1994).

Diante dos desafios impostos pela realidade que cerca os projetos sociais, Lobo (1998) questiona a manutenção exclusiva da avaliação quantitativa, pois considera que a avaliação somente poderá se constituir em um importante instrumento estratégico para a tomada de decisões e para o exercício do controle social se mesclar elementos de ordem quantitativa e qualitativa.

O predomínio da abordagem quantitativa na avaliação de projetos sociais torna-se limitado na medida em que a avaliação qualitativa representa uma técnica muito poderosa para aumentar a credibilidade dos resultados da avaliação de projetos sociais. No entanto, como as medidas de avaliação qualitativas geralmente são muito pessoais e refletem as

percepções, os valores e o treinamento profissional dos avaliadores (Caudle, 1994), a avaliação de natureza qualitativa ainda carece de instrumentos adequados para que se torne mais precisa na apreciação de resultados e impactos dos projetos (Landim, 1998).

Esta necessidade de utilizar elementos quantitativos e qualitativos é defendida por Tenório (1999), ao considerar que, sendo as atividades realizadas pelas organizações sociais voltadas para a promoção social, “tendem a ser difíceis de serem acompanhadas e avaliadas por métodos meramente quantitativos, fazendo-se necessário desenvolver indicadores qualitativos” (Tenório, 1999, p.125).

Concebida desta forma, a avaliação passa a mensurar quantitativamente os benefícios ou malefícios de um projeto e qualificar decisões, processos, resultados e impactos (Carvalho, 1998). Isto faz com que a adoção de formas mistas, “combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos conforme a natureza da investigação a fazer” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.116), seja defendida pela maioria dos pesquisadores em avaliação de projetos sociais.

Neste sentido, as avaliações quantitativa e qualitativa são consideradas complementares, uma vez que “uma avaliação orientada para processos requer a utilização de métodos qualitativos, ao passo que uma avaliação centrada em resultados deverá utilizar procedimentos quantitativos em muitos casos” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.119). Da mesma forma, Cordray e Fischer (1994) defendem que a combinação dos métodos qualitativo e quantitativo é superior à utilização isolada de um ou outro método.

Diante deste cenário, Hatry, Newcomer e Wholey (1994) reforçam que a avaliação ainda é uma profissão emergente, caracterizada por uma diversidade de abordagens que realçam tanto a dificuldade quanto a necessidade de se desenvolver e adotar padrões para a sua prática. Por isso, defendem os autores que certas normas deveriam guiar todo o trabalho dos avaliadores, com vistas a assegurar que os critérios de avaliação sejam pertinentes, que os dados e conclusões sejam válidos e que os resultados da avaliação estejam disponíveis a tempo de informar a tomada de decisões da administração.

Neste sentido, torna-se necessário “introduzir modificações importantes na avaliação tradicional” (Sulbrandt, 1994, p.366), permitindo assim que se possa captar a multidimensionalidade e a complexidade sinalizadas pelas especificidades dos projetos sociais (Carvalho, 1998, Cohen e Franco, 1998, Caudle, 1994).

Estas especificidades tornam a avaliação dos projetos desenvolvidos nas organizações sociais mais complexa quando comparada ao setor privado, uma vez que em projetos sociais não atua a clareza do mercado quanto ao que representa um resultado desejável e a quais são os melhores critérios de eficiência, eficácia e efetividade. E mais, alguns resultados são freqüentemente difíceis de definir, quanto mais de medir diretamente, pois em um número significativo de projetos sociais os beneficiários não estão pagando pelos benefícios recebidos, sendo então necessária uma avaliação alternativa de valor (Affholter, 1994, Kee, 1994, Clarke, 1995). Acrescenta-se a isso a dificuldade inerente à avaliação, que decorre do efeito a longo prazo e do caráter mais qualitativo dos projetos desenvolvidos em organizações sociais (Tenório, 1999).

Diante do exposto, pode-se inferir que a demanda por se investigar novas metodologias de avaliação é corolário da “rejeição crescente aos modelos tradicionais que não conseguem apreender na sua totalidade os fluxos e nexos entre a tomada de decisões, sua implementação, execução, resultados e impactos produzidos” (Carvalho, 1998, p.88).

Tendo-se procedido à contextualização da avaliação de projetos sociais, o tópico seguinte é dedicado à apresentação dos diferentes conceitos de projetos sociais identificados na pesquisa teórica.

3.2 Conceituando projetos sociais

Antes que sejam apresentados e discutidos os diferentes conceitos de projetos sociais encontrados na literatura pertinente, torna-se necessário contextualizar o projeto dentro do processo da tomada de decisões em uma organização social, o qual estabelece uma sequência lógica que envolve em primeira instância um plano, que é desencadeado em programas e que culmina com o desenvolvimento de diferentes projetos.

Tem-se, então, que o plano representa a soma dos programas que procuram objetivos comuns (Cohen e Franco, 1998). O programa, por sua vez, é o conjunto de projetos a serem executados, de acordo com os objetivos ou áreas de atuação (Melo Neto e Froes, 1999, Tenório, 1999). Fechando o processo de tomada de decisões, encontra-se “a unidade mínima de execução” (Cohen e Franco, 1998, p.85) – o projeto social, que tem como elementos definidores “a carência social, a população-objeto desta carência, o

serviço social básico associado e as características da população-alvo” (Melo Neto e Froes, 1999, p.34).

O projeto social desempenha um papel fundamental na relação entre o Estado e as organizações sociais, pois é através do desenvolvimento de projetos que o Estado financia estas organizações, permitindo que haja distribuição de poder, “uma vez que alguns dos recursos alocados vão diretamente para setores da população que até agora tinham conseguido transformar suas necessidades em demandas” (Gonçalves, 1994, p.80).

Nesta relação entre Estado e organizações sociais, o projeto social desenvolvido por estas passa a ser “a matéria da avaliação e cerca o ambiente, as políticas, as práticas, os recursos, as atividades, as organizações e os indivíduos que são avaliados” (Bell, 1994, p.511).

A importância dos projetos sociais em relação à sociedade como um todo, e não somente com referência ao ambiente interno das organizações sociais, pode ser confirmada no conceito apresentado por Tancredi e Kisil (1996, p.4), que define o projeto social como “um esforço para acelerar o desenvolvimento humano através da busca de soluções alternativas e inovadoras para problemas sociais identificados, reconhecidos e não-solucionados”. Por isso, os projetos tornam-se importantes na medida em que geram resultados e não quando simplesmente seguem um plano estabelecido (Reis, 2000b).

O projeto é definido pela ONU (apud Cohen e Franco, 1998, p.85) como “um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados”.

O fato de ser caracterizado por um trabalho que tem prazo determinado e recursos estabelecidos previamente (Tenório, 1999) faz com que o projeto se torne “uma alternativa que substitui o comportamento arbitrário ou o sistema do ‘tráfico de influências’ por decisões tecnicamente justificadas, assegurando padrões mínimos de eficiência e fortalecendo a confiança geral do povo na solidez de suas instituições” (Holanda, 1969, p.27). Neste processo de inovação institucional, o projeto passa a ser o principal instrumento na medida em que apresenta um cronograma em que fins e meios têm uma relação de coerência (Fernandes, 1994).

Diante dos conceitos aqui apresentados, depreende-se que os projetos sociais representam a essência de todo o trabalho desenvolvido nas organizações sociais, pois é em torno da implementação de projetos que estas organizações formulam suas demandas, cumprem sua missão, estruturam seu trabalho e desencadeiam suas ações (Reis, 2000b, Scornavacca Jr. et al., 1998, Gonçalves, 1994).

A partir da contextualização da avaliação de projetos sociais e da apresentação dos diferentes entendimentos sobre o que vêm a ser estes projetos, aborda-se na seqüência a miscelânea de conceitos identificados na literatura sobre a avaliação de projetos sociais propriamente dita.

3.3 Conceituando avaliação

A avaliação de projetos sociais assume um papel de extrema importância no processo de implementação das organizações sociais pois, considerando-se que determinada quantia de recursos seja alocada para uma organização social e para uma organização estatal, somente a avaliação dos projetos desenvolvidos por estas organizações poderá informar se a provisão não-estatal do serviço é mais eficiente, eficaz e efetiva que a provisão estatal do serviço.

A presença dos critérios de eficiência e eficácia pode ser encontrada na definição utilizada por Cohen e Franco (1998, p.77), ao conceituarem avaliação como “uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”. Analisando-se este conceito, verifica-se a ausência do critério de efetividade, que é mencionado por Wholey (1994), ao citar que a avaliação de projetos sociais inclui “a medida de desempenho do programa - despesas de recursos, atividades do programa, e resultados do programa - e a prova de suposições causais que unem estes três elementos” (Wholey, 1994, p.15).

De acordo com alguns organismos internacionais como a UNICEF (apud Costa e Castanhar, 1998, p.2), a avaliação trata do “exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desenho, implementação e

resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”.

A ONU (apud Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.30), por sua vez, define avaliação como “o processo que se destina a determinar sistemática e objetivamente a pertinência, eficiência, eficácia e impacto de todas as atividades à luz de seus objetivos”.

Nestes conceitos de avaliação de projetos sociais apresentados pela UNIFEC e ONU, verifica-se que ambas concebem a avaliação como um exame/processo sistemático e objetivo, sendo que os critérios de eficiência, eficácia e efetividade representam questões-chave.

O fato de a avaliação “consubstanciar-se em uma apresentação clara das regras estabelecidas, no rigor metodológico, na análise crítica e consciente, que leva a diagnósticos válidos e confiáveis, evitando conclusões superficiais” (Pestana, 1998, p.61) é que lhe confere o caráter de legitimidade. Com isso, atende também aos princípios de validade e confiabilidade resultantes das exigências do método científico, aliados aos princípios de praticidade, utilidade e oportunidade, que decorrem do caráter prático da pesquisa avaliativa (Aguilar e Ander-Egg, 1995).

Por representar um procedimento baseado nas exigências do método científico, a avaliação significa “a acumulação sistemática de fatos para fornecer informações sobre a realização dos requisitos e objetivos do programa em relação a seus esforços, eficácia e rendimento, em qualquer dos estágios de seu desenvolvimento” (Tripodi et al., 1975, p.17). O caráter científico da avaliação é corroborado por Reis (2000c, p.2), ao defender que “os objetivos da avaliação são conhecer, através de comprovação objetiva e sistemática, o andamento de um projeto, se os objetivos e metas estão sendo alcançados e se a situação-problema está sendo modificada” (Reis, 2000c, p.2).

Um conceito abrangente de avaliação de projetos sociais é apresentado por Aguilar e Ander-Egg (1995, p.31):

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto ou atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realização, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou

guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados.

Além de apresentar esta conceituação detalhada, os autores diferenciam a avaliação de outros termos similares, como medição, estimação, seguimento, controle e programação, enfatizando que ela difere destes termos na medida em que emite um juízo de valor.

Este cuidado em diferenciar a avaliação de outros termos similares é apresentado também por Cohen e Franco (1998), ao defender que a avaliação, ao contrário da atividade gerencial interna de acompanhamento ou monitoramento, se ocupa com o modo, em que medida e por que a população-alvo foi beneficiada com o projeto.

Esta mesma distinção entre o monitoramento de resultados e a avaliação de projetos é abordada por Affholter (1994), ao defender que estes termos não devem ser confundidos, já que o monitoramento de resultados não pode explicar as variações de desempenho, não podendo assim substituir a avaliação.

Da mesma forma, a avaliação não pode ser confundida com mensuração, uma vez que a avaliação “não se resume a mensurar resultados; a mensuração permite coletar dados que serão importantes para compor a avaliação, mas não a substitui” (Reis, 2000c, p.2). Esta concepção da avaliação é corroborada por Hayes (1973, p.XVII), ao defender que “a obtenção de medidas de resultados e custos de projetos não é em si mesmo **avaliação**, embora forneça a informação necessária à avaliação”.

A distinção entre avaliação e mensuração também é mencionada por Pestana (1998, p.62), ao defender que “avaliar só para constatar uma realidade não é avaliar, é medir, é levantar dados. E dados são úteis quando se convertem em informações, ou seja, significam uma qualificação que permite o diagnóstico de uma dada situação e a orientação da ação, trazendo, assim, a possibilidade de correção de deficiências, por meio da eliminação ou modificação de processos ou produtos indesejáveis”. Estes conceitos traduzem de forma evidente a idéia de que a avaliação não se restringe à mensuração, sendo esta apenas um estágio daquela.

Da mesma forma, a avaliação “não se restringe apenas a diagnosticar, mas a corrigir o curso das ações, no momento em que os programas estão sendo executados,

fornecendo, portanto, subsídios aos decisores” (Perez, 1998, p.67). O mesmo sentido da avaliação é concebido por Aguilar e Ander-Egg (1995, p.26) ao defender que “a avaliação só tem sentido na medida em que serve para tomar decisões concretas”.

Estes conceitos evidenciam que a avaliação não deve ser vista como uma rotina de caráter meramente burocrático, uma ameaça aos administradores cujos projetos estão sendo avaliados (Hatry, Newcomer e Wholey, 1994), uma espécie de munição para aqueles que querem reduzir as despesas do projeto ou drasticamente mudar a sua direção ou, ainda, uma estratégia punitiva e voltada apenas para resultados.

Desta forma, para que a avaliação seja prática e o seu custo valha a pena (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994), deve ser compreendida e utilizada como um poderoso instrumento para melhorar o desempenho dos projetos sociais existentes, aprimorar o conhecimento sobre sua execução e contribuir para seu planejamento futuro (Sonnichsen, 1994, Hatry, Newcomer e Wholey, 1994, Sulbrandt, 1994).

Concebida desta forma, a avaliação sistemática, contínua e eficaz surge como uma “ferramenta gerencial poderosa” (Costa e Castanhar, 1998, p.1) que cria condições para aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos projetos sociais na medida em que proporciona aos formuladores das políticas sociais e aos gestores dos projetos meios adequados para avaliar o resultado de suas ações e decisões. Com isto, a avaliação passa a ser “a única ferramenta que pode nos falar, baseado em evidência empírica, qual é o nosso problema e quais as ações que nós podemos tomar para solucioná-lo” (Chelimsky, 1994, p.506).

No entanto, para que se torne factível, faz-se necessário que a avaliação expresse a vontade política e administrativa dos responsáveis pela execução do projeto, que às vezes consideram a avaliação de projetos um desperdício de recursos (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Affholter, 1994, Chelimsky, 1994).

Neste sentido, Wholey (1994) constata que, se os responsáveis pelo projeto a ser avaliado não puderem ou não estiverem dispostos a usar a informação da avaliação para mudar o projeto, é provável que as conclusões da avaliação produzam “informação à procura de um usuário” (Wholey, 1994. p.16).

Tomando-se como base os conceitos apresentados até aqui, depreende-se que é consenso no mundo das idéias o fato da avaliação de projetos sociais ser imprescindível na

medida em que é compreendida e utilizada não somente como uma atividade fiscalizatória ou punitiva, mas precipuamente como uma poderosa “arma” para determinar se os projetos sociais estão sendo desenvolvidos pelas organizações sociais com eficiência, eficácia e efetividade.

Feita a conceitualização da avaliação de projetos sociais, são apresentados a seguir os diversos tipos de avaliação identificados na pesquisa teórica, de acordo com diferentes critérios de classificação.

3.4 Tipos de avaliação

Na avaliação de projetos sociais, diferentes critérios de classificação podem ser considerados. Estes critérios permitem a identificação de diferentes tipos de avaliação (1) segundo o momento em que se realiza, (2) segundo a função da avaliação e (3) segundo a procedência dos avaliadores. Os diferentes tipos de avaliação, de acordo com cada um dos critérios apresentam-se sintetizados no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3: Tipos de avaliação

Critério de avaliação	Tipo de avaliação
3.4.1 Segundo o momento em que se realiza	Avaliação ex-ante Avaliação ex-post
3.4.2 Segundo a função da avaliação	Avaliação de metas Avaliação de impacto (somativa) Avaliação de processos (formativa)
3.4.3 Segundo a procedência dos avaliadores	Avaliação externa Avaliação interna Avaliação mista Avaliação participativa

Fonte: Elaborado por Frasson (2001) a partir dos fundamentos teóricos dos autores pesquisados.

Na sequência, são apresentados os diferentes tipos de avaliação de projetos sociais identificados na pesquisa teórica, de acordo com os critérios adotados na avaliação destes projetos.

3.4.1 Segundo o momento em que se realiza

No que se refere ao momento em que se realiza, a avaliação pode ocorrer antes (ex-ante) ou depois (ex-post) da execução do projeto.

A avaliação ex-ante “consiste em avaliar o programa ou projeto em si mesmo, mediante estimativa crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de levar a cabo um programa ou projeto” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.41).

Neste tipo de avaliação, são antecipados fatores considerados no processo decisório (Cohen e Franco, 1998), procedendo-se ao “levantamento das necessidades e estudos de factibilidade que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa” (Faria, 1998, p.44).

Ao contrário do que ocorre com os projetos econômicos, onde a ênfase é dada à avaliação ex-ante, nos projetos sociais aplica-se em maior escala a avaliação ex-post. Contudo, esta particularidade dos projetos sociais vem sendo complementada pela tendência de avaliá-los também na etapa ex-ante, para que se possa analisar as capacidades do projeto antes de sua implementação (Cohen e Franco, 1998).

A avaliação ex-post, ou seja, aquela que é efetuada após a execução do projeto, determina seu impacto e benefícios em relação à situação inicial, assim como a execução, funcionamento e resultados ou efeitos do projeto, permitindo analisar as razões que levaram ao seu fracasso ou sucesso e contribuindo desta forma para o êxito de projetos futuros (Doryan et al., 1990, Aguilar e Ander-Egg, 1995, Reis, 2000c).

Um conceito que difere dos autores anteriormente citados sobre a avaliação ex-post é apresentado por Cohen e Franco (1998), pois consideram que ela pode ser realizada também durante a execução do projeto, e não somente após a sua conclusão. Segundo estes autores, a avaliação ex-post “pretende estabelecer o grau de eficiência do desempenho do projeto e determinar em que medida se estão atingindo os objetivos procurados na população-meta do mesmo” (Cohen e Franco, 1998, p.139).

Segundo esta definição, a avaliação ex-post “é a que vai trabalhar com impactos e processos” (Lobo, 1998, p.76). Decorre daí a segunda classificação da avaliação, que é baseada na sua função.

3.4.2 Segundo a função da avaliação

De acordo com este critério, pode-se distinguir três tipos de avaliação: avaliação de metas, avaliação de impacto (somativa) e avaliação de processos (formativa).

A avaliação de metas é “o tipo de estudo mais tradicional e que tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas” (Costa e Castanhar, 1998, p.6).

Em um projeto social, as metas correspondem ao processo de quantificação dos objetivos, sendo que estes representam “a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto” (Cohen e Franco, 1998, p.88). Desta forma, “são atribuídos valores a um conjunto de metas e trata-se de estabelecer o êxito relativo do programa conforme o grau em que essas metas tenham sido cumpridas” (Sulbrandt, 1994, p.370).

Os problemas encontrados na utilização da avaliação de metas em projetos de cunho social estão relacionados à identificação correta da meta, à existência de metas múltiplas, à seleção de metas a ser incluídas na avaliação e às mudanças de metas (Sulbrandt, 1994, Affholter, 1994).

Este tipo de avaliação é criticado na medida em que a simples comparação entre as metas previstas e alcançadas “não permite atribuir causalmente o resultado ao programa, mas apenas constatar que produziram-se mudanças de maneira concomitante com a execução do programa” (Sulbrandt, 1994, p.370).

Da mesma forma, a crítica a este tipo de avaliação é encontrada em Cohen e Franco (1998, p.76), pois defendem que “esta concepção centrada na apreciação do grau em que foram alcançadas as metas é resultante da translação acrítica ao campo social das técnicas de avaliação de projetos econômicos”.

Por outro lado, a avaliação de impacto, também denominada avaliação somativa, concentra-se em determinar até que ponto foram cumpridos os objetivos ou produzidos os efeitos pretendidos, bem como o valor do projeto em relação às necessidades dos beneficiários, julgando se o mesmo deve ou não ser mantido (Aguilar e Ander-Egg, 1995).

A avaliação de impacto é direcionada no sentido de avaliar a efetividade, ou seja, aos efeitos produzidos pelo projeto sobre o grupo-alvo (Faria, 1998, Perez, 1998, Costa e

Castanhar, 1998), buscando identificar “os efeitos líquidos de uma intervenção social” (Sulbrandt, 1994, p.373).

É mais ampla e mais complexa do que a avaliação de metas, pois permite identificar **as causas** do êxito ou fracasso de determinado projeto (Cohen e Franco, 1998), estabelecendo uma relação de causalidade entre o projeto e as alterações nas condições sociais (Silva, 1997).

Uma avaliação de impacto que não inclua um componente de avaliação de processo conduzirá a resultados não conclusivos e não será capaz de fornecer informação que traduza confiança aos tomadores de decisão, porque os dados sobre resultados não são associados à informação sobre as atividades que produziram esses resultados (Scheirer, 1994).

Surge então a terceira função da avaliação, que é aquela referente ao processo de execução do projeto, e que caracteriza o tipo denominado avaliação formativa. Torna-se imprescindível na medida em que ajuda a projetar intervenções efetivas no programa, monitora a sua implementação, entende os processos subjacentes à sua execução e ajuda os gerentes a melhorar o seu desempenho (Scheirer, 1994). É ela quem abre a “caixa preta” (Scheirer, 1994, p.40), ao realizar um acompanhamento dos processos desenvolvidos no interior dos projetos sociais (Sulbrandt, 1994), revelando as realidades do seu cotidiano.

Este tipo de avaliação busca o aprimoramento do projeto durante o processo de execução, pois permite “detectar possíveis defeitos no desenho dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e através de registro de eventos e atividades prover informações necessárias para sua reprogramação” (Costa e Castanhar, 1998, p.6).

Trata-se de uma forma de avaliação contínua, constituída de atividades de monitoramento realizadas no decorrer da execução do projeto, com vistas a estabelecer, por meio de informações obtidas regularmente, até que ponto se está cumprindo e realizando o projeto de acordo com a proposta inicial (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Affholter, 1994, Carter, 1994, Hatry, Newcomer e Wholey, 1994). Por isso, “o atraso, ou mesmo a inexistência, de um monitoramento desenhado e implementado desde o início do programa, pode levar a perdas irre recuperáveis na qualidade da avaliação que se deseja fazer” (Lobo, 1998, p.83).

A avaliação de processos está diretamente relacionada à eficiência, pois trata-se de uma ferramenta que permite o uso mais eficiente dos recursos (Faria, 1998, Cohen e Franco, 1998). No entanto, é pouco freqüente em projetos sociais, principalmente devido à ausência de indicadores que sejam elaborados no início do projeto e que permitam o seu acompanhamento (Sulbrandt, 1994).

Analisando-se os conceitos e objetivos destes três tipos de avaliação (de metas, somativa e formativa), infere-se que são complementares, pois a avaliação de metas enfoca os produtos imediatos do projeto, a avaliação somativa tem sua ênfase nos efeitos produzidos na população beneficiária do projeto e a avaliação formativa, por sua vez, concentra-se no processo de execução do projeto.

3.4.3 Segundo a procedência dos avaliadores

Com relação ao autor da avaliação, esta pode ser externa, interna, mista ou participativa.

A avaliação externa é aquela que recorre a avaliadores especializados que são contratados pela organização executora do projeto, mas que não são vinculados a ela (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Reis, 2000c). É defendida por Arretche (1998, p.38), ao considerar que “instituições independentes têm maiores condições e incentivos para, com base em critérios valorativos explícitos e objetivos definidos, montar instrumentos adequados para responder à questão da relação entre as políticas, seus processos e seus resultados”.

Tem como vantagem não estar envolvida nem com o objeto a ser avaliado nem com possíveis grupos em conflito, o que garante maior objetividade à avaliação (Tripodi et al., 1975). Além disso, supõe-se que diante da experiência destes avaliadores, é possível estabelecer comparações com objetivos ou projetos similares que já tenham sido por eles avaliados (Cohen e Franco, 1998).

Como desvantagem, cita-se a dificuldade de uma pessoa alheia à organização captar vários aspectos referentes à natureza e funcionamento do projeto e da própria organização que são familiares aos executores. Isto porque avaliadores externos podem possuir melhor

capacidade técnica, mas menos conhecimento prático do projeto a ser avaliado (Bell, 1994).

Por outro lado, a avaliação interna é realizada dentro da própria organização gestora do projeto, por pessoas que são vinculadas a ela (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Reis, 2000c, Cohen e Franco, 1998). Como vantagens deste tipo de avaliação destacam-se o maior conhecimento dos avaliadores sobre o projeto que está sendo avaliado, o ambiente político que impera na organização e o acesso imediato às pessoas que trabalham diretamente no projeto e aos seus beneficiários (Averch, 1994, Chelimsky, 1994).

As desvantagens que ela apresenta são a possibilidade de que aspectos negativos ou fracassos sejam minimizados, sendo ressaltados somente os aspectos positivos ou os êxitos, além de servir, adotando-se aqui o sentido restrito da avaliação, como instrumento em disputas internas entre grupos em conflito. Este aspecto negativo da avaliação interna é abordado por Cohen e Franco (1998, p.112), ao citarem que “contra esta forma de avaliação se alega que proporcionaria menores garantias de objetividade, já que a organização agente seria juiz e interessado”.

Diante das desvantagens de se restringir a avaliação ao âmbito interno da organização, aponta-se para um “sistema de avaliação” (Sulbrandt, 1994) que represente “o reforço de uma rede de potenciais avaliadores” (Lobo, 1998, p.78) formado por entidades de cunho acadêmico, organismos não-governamentais e organizações de consultores. Surge, com isso, uma forma de avaliação mista, que representa o terceiro tipo de avaliação.

A avaliação mista refere-se a uma combinação das avaliações externa e interna, pois conta com uma equipe de trabalho formada por avaliadores externos e internos (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Reis, 2000c, Cohen e Franco, 1998). Este tipo de avaliação é defendido na medida em que permite equilibrar os fatores desfavoráveis e reforçar os favoráveis inerentes às avaliações externa e interna (Aguilar e Ander-Egg, 1995), além de representar “uma forma de equilibrar os aspectos relativos à objetividade e ao conhecimento necessário à avaliação” (Reis, 2000c, p.4). Este tipo de avaliação proporciona a troca de informação entre o grupo de trabalho interno e o grupo externo à organização, é normalmente aplicado para garantir a qualidade da avaliação (Bell, 1994).

Concluindo a discussão dos tipos de avaliação, apresenta-se a avaliação participativa, que é caracterizada pelo envolvimento e participação dos formuladores,

gestores, implementadores e beneficiários no próprio processo de avaliação do projeto (Carvalho, 1998).

Este tipo de avaliação é defendido com base no fato de que a participação dos beneficiários “retira o avaliador da posição solitária de único agente valorativo” (Carvalho, 1998, p.91), aproximando a comunidade do projeto e conferindo maior confiabilidade e legitimidade dos resultados da avaliação perante os grupos sociais envolvidos no projeto. Sua utilização ocorre e é recomendada particularmente em pequenos projetos (Cohen e Franco, 1998).

Apresentados os diferentes tipos de avaliação de projetos sociais, torna-se oportuno ressaltar que, na escolha do tipo de avaliação a ser adotado, a disponibilidade de recursos financeiros tem representado um fator condicionante (Rog, 1994), sendo que através da avaliação escolhida é preciso “alcançar um equilíbrio entre o que seria desejável avaliar e os recursos destinados” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.96).

Amiúde, “a ambição de abarcar todo o complexo universo envolvido no desenho e implementação de um determinado programa” (Lobo, 1998, p.83) faz com que a avaliação se torne um fim em si mesmo e deixe de cumprir seus objetivos últimos – o de ser um importante instrumento gerencial para aprimorar a tomada de decisões sobre os projetos sociais (Tripodi et al., 1975). Além disso, o uso de abordagens de avaliação práticas e de baixo custo geralmente representa um fator de motivação para que os atores envolvidos no projeto aceitem os resultados e os usem para melhorar seus serviços (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994).

A busca pelo rigor excessivo na avaliação pode custar caro para a organização, já que freqüentemente não é possível medir todos os aspectos que envolvem um projeto social (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994, Scheirer, 1994). Esta atitude pode levar ao uso ineficiente dos recursos empregados na avaliação do projeto (Rog, 1994).

Além da disponibilidade de recursos financeiros, outros fatores interferem na escolha do tipo de avaliação a ser realizada, como a finalidade da avaliação, os destinatários da avaliação, a fase em que se encontra a execução do projeto e a disponibilidade de recursos materiais, de recursos técnicos e de pessoal capacitado para realizar a avaliação.

Tendo-se apresentado os diferentes tipos de avaliação de projetos sociais identificados na literatura pertinente, o tópico seguinte traz a discussão acerca da forma de avaliação proposta na parceria entre o Estado e as organizações sociais.

3.5 A Avaliação proposta na parceria entre o Estado e as organizações sociais

O interesse pela avaliação de projetos sociais vem sendo despertado também na esfera estatal, uma vez que a crise social e o interesse dos cidadãos em obter serviços públicos que respondam às suas necessidades obriga o Estado a “realizar um maior e mais importante número de programas e de ações com menos recursos e, portanto, está interessado na eficiência e no impacto do seu gasto social” (Sulbrandt, 1994, p.366).

A provisão eficiente, eficaz e efetiva de serviços públicos vem representando uma preocupação crescente no setor público, traduzindo-se em uma oportunidade para que sejam reavaliados os próprios esforços empreendidos pelo setor (Dean, 1994). Desta forma, quando se trata do gasto social, “é preciso se preocupar em aumentar a eficiência na utilização dos recursos disponíveis e incrementar a eficácia na consecução dos objetivos dos projetos que são com eles financiados” (Cohen e Franco, 1998, p.31).

Além disso, a sociedade civil tem solicitado que a administração pública demonstre “não apenas as necessidades às quais seus programas se dirigem, mas também sua contribuição para resolver ou aliviar problemas sociais” (Tripodi et al., 1975, p.11). Daí a importância da avaliação, que tem como propósitos principais, segundo Hatry, Newcomer e Wholey (1994), alcançar maior responsabilidade no uso de fundos doados ou públicos e ajudar os funcionários das organizações a melhorar o desempenho dos projetos desenvolvidos.

É preciso que se tenha em mente que os projetos sociais envolvem frequentemente a realidade de pessoas menos favorecidas, sendo particularmente importante que o tempo, as esperanças e até mesmo as vidas destes indivíduos não sejam desperdiçadas em projetos pobremente definidos (Dennis, 1994).

No entanto, o caminho a ser percorrido também na administração pública com vistas à utilização da avaliação de projetos sociais como um instrumento gerencial é longo, uma vez que é vista por muitos tomadores de decisão como uma fonte potencial de

embaraço, que representa tanto uma ameaça ao seu progresso quanto um apoio aos seus competidores (Chelimsky, 1994). Acrescenta-se a isto o fato de que “o controle de resultados é particularmente problemático no setor público, onde muitos programas têm objetivos múltiplos e interrelacionados com ações de outras áreas” (Penteado Filho, 1998, p.9).

Estes fatores explicam porque a avaliação dos projetos de cunho social que vem sendo desenvolvida pela administração pública ao longo do tempo restringe-se a “esquemas formais de controle físico-financeiro, no mais das vezes utilizados como cobrança de prestações de contas sobre transferências de recursos financeiros” (Lobo, 1998, p.75).

Esta forma de avaliação, caracterizada pela negligência e renúncia com relação aos resultados da ação pública, permite que no sistema vigente as organizações responsáveis pela prestação dos serviços recebam mais dinheiro quando fracassam. Por isso a necessidade de que sejam desenvolvidos métodos de avaliação próprios para as atividades de cunho social.

No caso das organizações sociais, onde a parceria estabelecida ocorre entre o Estado e a sociedade civil, Fischer e Falconer (1998, p.17) defendem que “somente o estabelecimento de uma relação de parceria negociada entre Estado e organizações do Terceiro Setor, na qual vigorem critérios e indicadores aceitos formalmente e monitorados por ambos os lados, permitirá frutificar essa proposta de reformulação dos papéis e das relações entre ambos”.

Analisando-se os diferentes tipos de avaliação anteriormente apresentados, infere-se que o tipo de avaliação proposto no contrato de gestão firmado entre o Estado e as organizações sociais é o de avaliação de metas. Trata-se de uma avaliação em que são comparadas as metas pactuadas na elaboração do contrato de gestão e as metas alcançadas no término do contrato.

Esta inferência pode ser comprovada na seguinte citação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE): “as metas de desempenho são ações mais concretas e objetivas, necessárias ao atingimento dos objetivos estratégicos e que vai constituir a matéria-prima da avaliação (e mensuração) do desempenho institucional” (Brasil, 1998a, p.26).

A superação da avaliação de metas é apontada como necessidade por Perez (1998), que se refere a ela como uma concepção restrita da avaliação, na medida em que se torna um “exame quase linear do desenvolvimento do programa correlacionado às suas metas iniciais” (Carvalho, 1998, p.98).

A limitação deste entendimento da avaliação como uma forma de comprovação dos objetivos propostos (Aguilar Ander-Egg, 1995) é corroborada por Saul (1998, p.97), ao defender que o uso destas metodologias “visando unicamente comprovar o grau em que os objetivos previamente estabelecidos foram alcançados, significa assumir uma concepção tecnicista na avaliação”.

Além disso, a validade desta forma de avaliação é restrita, na medida em que os objetivos propostos podem ser alcançados sem que necessariamente isso constitua “uma garantia de que o que se está fazendo tenha um valor e seja significativo” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.40).

Sulbrandt (1994) é mais incisivo e defende que a maior parte dos projetos sociais não é avaliada e que, quando aplicada, a avaliação se restringe a “tentar apresentar uma comparação entre as metas propostas para os programas com o que realmente foi alcançado” (Sulbrandt, 1994, p.367).

No entanto, esta percepção limitada da avaliação de projetos sociais ainda é encontrada na literatura, como aponta a definição de Melo Neto e Froes (1999, p.63), segundo a qual a avaliação “consiste na comparação entre os resultados previstos em termos de objetivos e metas com os resultados efetivamente alcançados durante e após a realização do plano, programa ou projeto”. Esta definição condiz com a forma tradicional de avaliação que a considera como a última etapa a ser desenvolvida em um projeto social.

Esta concepção tradicional da avaliação é adotada também por Tenório (1999), que compreende a avaliação como o “controle *ex-post*, realizado após a execução das atividades planejadas” (Tenório, 1999, p.98). Neste sentido, a avaliação é considerada a última etapa da função gerencial de controle, ficando restrita à confrontação entre resultados esperados e resultados atingidos. Da mesma forma, Rog (1994) defende que a avaliação ainda é realizada, com frequência, para responder questões como “o projeto fez uma diferença?” ou “alcançou suas metas?”.

Diante do exposto, torna-se condição essencial para o estabelecimento de parcerias entre o Estado e as organizações sociais e para que a avaliação não se restrinja à avaliação de metas, que sejam adotados critérios de eficiência, eficácia e efetividade. É destes critérios que trata o tópico a seguir.

3.6 Critérios de eficiência, eficácia e efetividade

Inúmeros critérios existem e podem ser utilizados na avaliação de projetos sociais como medidas indiretas para a aferição do desempenho destes projetos. Estas medidas devem ser calculadas a partir da identificação e quantificação de medidas mais elementares ou diretas, que são os indicadores. A avaliação de projetos sociais envolve, então, “a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos” (Costa e Castanhar, 1998, p.5). Eficiência, eficácia e efetividade são os critérios utilizados para os fins deste estudo.

Em se tratando de projetos sociais, os objetos de avaliação costumam ser “fatos, processos, situações ou conceitos complexos que não podem ser diretamente captados ou medidos” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.122). Para que estes objetos possam ser quantificados, são utilizados indicadores com vistas a “captar estatisticamente um fenômeno social que não pode ser conceitualmente medido de forma direta” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.123). Desta forma, o indicador é “a unidade que permite medir o alcance de um objetivo específico” (Cohen e Franco, 1998, p.152).

Os indicadores são utilizados, então, como “parâmetros qualificados e/ou quantificados que servem para detalhar em que medida os objetivos de um projeto foram alcançados, dentro de um prazo delimitado de tempo e numa localidade específica” (Valarelli, 2000b, p.2). A importância dos indicadores na avaliação de projetos sociais pode ser encontrada também em Sulbrandt (1994), que os considera como sendo o aspecto chave da pesquisa avaliativa, sendo a sua obtenção mais econômica e fácil se comparada ao processo de medição direta da realidade que envolve os projetos sociais.

A construção de um sistema de indicadores é necessária na medida em que os projetos sociais envolvem aspectos tangíveis e intangíveis, representando dimensões

complexas da realidade que precisam ser apreendidas para que se possa identificar as mudanças efetivamente decorrentes dos projetos (Valarelli, 2000b).

Assim como a avaliação deve preencher determinados requisitos, conforme visto em tópico anterior, os indicadores elaborados também devem fazê-lo. Para isso, Aguilar e Ander-Egg (1995) relacionam os quatro requisitos que devem ser considerados na elaboração dos indicadores: independência (utilizar cada indicador para uma só meta), verificabilidade (permitir a comprovação empírica das mudanças que vão ocorrendo com o projeto), validade (servir para a medição de todos e cada um dos efeitos que o projeto persegue) e acessibilidade (sua obtenção deve ser relativamente fácil ou pouco custosa).

A utilização de indicadores na avaliação é considerada por Aguilar e Ander-Egg (1995) como uma condição mínima para tornar possível a avaliação de determinado projeto pois, segundo os autores, “se estes faltarem, toda avaliação que nos propusermos será inútil ou pouco viável, quando se trata de comparar objetivos propostos e realizações concretas” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.100).

A presença dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade na avaliação de projetos sociais pode ser percebida na conceituação que a ONU utiliza para definir o que se entende por indicador, como se observa: “os indicadores servem de padrão para medir, avaliar ou mostrar o progresso de uma atividade, com relação às metas estabelecidas, quanto à entrega de seus insumos (indicadores de insumos), à obtenção de seus produtos (indicadores de produtos) e a consecução de seus objetivos (indicadores de efeitos e impactos)” (ONU apud Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.124). Ou seja, os indicadores de insumos são utilizados para avaliar a eficiência, os indicadores de produtos avaliam a eficácia e os indicadores de efeitos e impactos, por sua vez, são empregados para avaliar a efetividade dos projetos sociais.

Da mesma forma, a presença destes critérios é encontrada em Wholey et al. (1994), ao defenderem que um projeto de avaliação deve incluir formas para descrever os recursos do programa (eficiência), os resultados do programa (eficácia) e os métodos para calcular os impactos líquidos das atividades do programa (efetividade).

Esta idéia é corroborada por Valarelli (2000b, p.5), ao defender que “construir indicadores que traduzam concretamente os objetivos e resultados do projeto, bem como negociar a prioridade de cada um, ajudará a tornar mais nítidas as posições em jogo, aumentando o consenso em torno do que se pretende alcançar e diminuindo as

chances de conflito no futuro, pois estabelece previamente que parâmetros serão utilizados na avaliação”.

Embora a utilização de indicadores precisos de avaliação seja um imperativo para a aferição do grau de eficiência, eficácia e efetividade dos projetos sociais, representa uma questão polêmica. Isto porque se, por um lado, a literatura existente enfatiza a necessidade de criar sistemas de indicadores de avaliação, por outro enfatiza a dificuldade de fazê-lo devido às questões subjetivas como a percepção, os interesses, os princípios e os valores. Isto explica a carência de indicadores que possibilitem a aferição dos resultados obtidos nos projetos sociais (Tenório, 1999).

Uma avaliação que não seja realizada com base em um sistema de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade é considerada incompleta, na medida em que estes critérios estão necessariamente inter-relacionados, o que os torna indissociáveis (Tripodi et al., 1975). Da mesma forma, a importância destes critérios é mencionada por Tenório (1999, p.21), ao defender que “o que garante a sobrevivência da organização é uma gerência comprometida com a eficiência, a eficácia e a efetividade”.

A adoção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade é considerada por Gaetani (1997) como um movimento que precisa ser difundido e aprofundado, pois cria referências, possibilita comparações e auxilia na medição, qualificação e desenvolvimento de sensibilidades em relação aos problemas.

Além disso, torna-se um imperativo utilizar indicadores para que a avaliação dos projetos sociais não seja fundamentada unicamente nas experiências pessoais dos avaliadores ou em avaliações informais anteriormente realizadas (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994). É por isto que somente a construção de um conjunto de indicadores que possa ser permanentemente monitorado permite avaliar de forma mais precisa os reais impactos gerados pelos projetos sociais (Demajorovic e Sanches, 1999).

No entanto, é importante levar em conta que, para que os indicadores possam cumprir o objetivo de indicar a realidade do projeto social, precisam ser construídos a partir desta realidade vigente em cada projeto. Isto porque a construção destes indicadores deve considerar, além dos critérios técnicos, os critérios políticos e sociais que permeiam a realidade do projeto a ser avaliado. E estes critérios políticos e sociais são diferentes de projeto para projeto, uma vez que só podem ser identificados a partir da análise da realidade na qual o projeto social está inserido.

3.6.1 Eficiência em projetos sociais

A avaliação de eficiência refere-se basicamente à avaliação da rentabilidade econômica do projeto, estabelecendo-se uma relação entre o seu custo e os resultados obtidos (Reis, 2000c). Seguindo este raciocínio, Tripodi et al. (1975) referem-se à eficiência utilizando o termo “rendimento”, que definem como sendo a relação entre os custos (esforços) necessários e o grau de alcance dos objetivos do projeto (eficácia). Por isso, determina-se que um projeto torna-se mais eficiente quanto menor for a relação custo/benefício para o atingimento dos objetivos estabelecidos no projeto (Costa e Castanhar, 1998).

Neste sentido, a avaliação de eficiência busca solucionar o problema econômico fundamental que envolve os projetos sociais, que consiste em “como destinar recursos escassos de maneira que se possa conseguir uma satisfação ótima das necessidades humanas priorizadas” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.169). Este aspecto da avaliação de eficiência faz com que seja defendida por Arretche (1998, p.34) como “possivelmente hoje a mais necessária e a mais urgente de ser desenvolvida”.

A eficiência “diz respeito à boa utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e resultados atingidos” (Valarelli, 2000b, p.4). Trata-se, portanto, da melhor forma de fazer algo com os recursos disponíveis (Tenório, 1999), na medida em que consiste na “relação existente entre os produtos e os custos que a execução do projeto determina” (Cohen e Franco, 1998, p.103).

Esta mesma percepção da avaliação de eficiência é encontrada em Katz e Kahn (1975, p.175), ao defenderem que “é dada pelo quociente de seu output de energia (ou produto) e seu input (custo)”. Para eles, nas organizações que visam lucro, os excedentes gerados pela eficiência são, no curto prazo, os lucros e, no longo prazo, o crescimento organizacional e o poder de sobrevivência da organização.

No entanto, demonstram Katz e Kahn (1975) que a eficiência não se limita às organizações empresariais, pois é inerente às organizações humanas como sistemas abertos. Em se tratando das organizações sociais, o fato da venda do produto ser menos óbvia, aliado ao problema de encontrar no meio ambiente a fonte adequada para pôr à

disposição fundos para a operação, representam fatores que tornam a avaliação de eficiência mais difícil se comparada ao setor com fins lucrativos (Katz e Kahn, 1975).

Na avaliação de eficiência, os procedimentos mais utilizados para o estabelecimento de uma relação entre o custo do projeto e os resultados obtidos são a análise custo-benefício e a análise custo-efetividade (Tripodi et al., 1975, Cohen e Franco, 1998).

A análise custo-benefício compara os benefícios e os custos de um projeto, que são expressos em unidades monetárias. Sua aplicação em projetos de cunho social exige que os benefícios do projeto, que muitas vezes são intangíveis, sejam traduzidos em termos monetários, o que dificulta a implementação deste tipo de análise.

Para que atenda ao objetivo de “verificar a relação entre os recursos necessários (custos) e a realização de objetivos específicos (benefícios)” (Tripodi et al., 1975, p.85), a análise custo-benefício deve seguir fundamentalmente três passos: (1) determinar os benefícios do projeto, traduzindo-os a unidades monetárias; (2) calcular os custos totais do projeto; e (3) comparar os benefícios e os custos.

A análise custo-efetividade, por sua vez, também compara os benefícios e os custos de um projeto; no entanto, os benefícios não são expressos em unidades monetárias, mas em unidades de resultado. Este tipo de análise demonstra ser a técnica que melhor se adequa aos projetos sociais, já que a maior parte dos benefícios, representados por serviços que satisfazem as necessidades básicas da população, não pode ser expressa em unidades monetárias. Neste caso, o avaliador simplesmente apresenta os resultados aos responsáveis pelo projeto, que então decidem se os resultados valem o custo sacrificado (Kee, 1994).

Apresentados os diferentes conceitos de avaliação de eficiência, depreende-se que os indicadores utilizados neste tipo de avaliação devem estar relacionados com os insumos que são providos para a realização das atividades do projeto (Cohen e Franco, 1998), cumprindo assim a função de avaliar o esforço utilizado para gerar os seus resultados (Campos, 1998).

3.6.2 Eficácia em projetos sociais

A eficácia é considerada como a “variável dependente e última nos estudos organizacionais” (Dellagnelo, 1997, p.39), o que explica a centralidade do seu conceito junto ao estudo das organizações (Xavier, 1996).

Neste tipo de avaliação, analisa-se até que ponto estão sendo alcançados os resultados, representando assim a “medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas” (Costa e Castanhar, 1998, p.2). A eficácia corresponde, portanto, à capacidade de “fazer o que deve ser feito, isto é, cumprir o objetivo determinado” (Tenório, 1999, p.18).

Para determinar se as ações do projeto permitiram alcançar os resultados previstos (Valarelli, 2000b), a avaliação da eficácia estabelece uma “relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos” (Arretche, 1998, p.34).

A eficácia é definida por Katz e Kahn (1975, p.183) como “a maximização de rendimento para a organização, por meios técnicos e econômicos (eficiência) e por meios políticos”. Este conceito apresentado por Katz e Kahn (1975), no qual a eficiência é considerada como um dos principais componentes da eficácia, difere do conceito empregado por Cohen e Franco (1998), segundo o qual “a eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados” (Cohen e Franco, 1998, p.102).

Diante dos conceitos de eficácia apresentados, infere-se que o critério que determina a avaliação de eficácia em projetos sociais refere-se ao denominado por Keeley (apud Dellagnelo, 1997) Modelo de Objetivos-Operativos. De acordo com esta abordagem de eficácia, que é tida como a mais antiga e tradicional (Xavier, 1996), “observam-se as ações e alocação de recursos da organização, que apontam o curso de ação pretendido, e avalia-se a eficácia organizacional através dos resultados realizados ou alcançados” (Dellagnelo, 1997, p.45).

Os objetivos operativos são utilizados para designar os fins que se deseja alcançar através das ações da organização, considerando-se o seu processo dinâmico; ações estas

que, conforme explicitado anteriormente, são desencadeadas nas organizações sociais através da implementação de projetos. Diferem, portanto, dos objetivos oficiais da organização, que representam as proposições mais gerais da organização (Xavier, 1996).

Tem-se, então, que o grau de alcance dos objetivos definidos nos projetos sociais é a característica definidora da eficácia, sendo que seus indicadores têm a função de demonstrar até que ponto os resultados do projeto são atingidos.

3.6.3 Efetividade em projetos sociais

A avaliação da efetividade refere-se ao “exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação” (Arretche, 1998, p.31). Com isto, permite examinar em que medida os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade da população atingida (Valarelli, 2000b).

Torna-se oportuno enfatizar que, embora seja perceptível a diferença entre os conceitos de eficácia e efetividade, há autores que tomam estes termos como sinônimos. É o caso de Aguilar e Ander-Egg (1995, p.62), que definem que “eficácia ou efetividade refere-se ao grau em que foram alcançadas as metas e objetivos propostos mediante a realização de atividades e tarefas programadas”.

A avaliação de efetividade é imprescindível na medida em que o projeto pode estar alcançando seus objetivos (eficácia) e os recursos podem estar sendo aplicados adequadamente (eficiência), sem que o projeto esteja respondendo às necessidades ou provocando mudanças reais no público-alvo (efetividade). Daí a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos desenvolvidos.

Somente a avaliação de efetividade torna possível estabelecer uma relação de causalidade entre as ações do projeto e o resultado final, além de permitir verificar se este resultado final teria sido o mesmo na ausência do projeto (Arretche, 1998, Sulbrandt, 1994). É a efetividade que irá revestir a avaliação de validade interna, termo este que estabelece até que ponto os resultados podem ser atribuídos corretamente à intervenção (Rog, 1994).

A avaliação de efetividade é a mais difícil de ser realizada pois, além das dificuldades operacionais envolvidas, exige que sejam isoladas as “variáveis intervenientes” (Arretche, 1998, p.33), podendo-se assim atribuir ao projeto avaliado – e não às variáveis externas – o impacto registrado, seja ele negativo ou positivo (Faria, 1998). Estas dificuldades inerentes à avaliação de efetividade fazem com que seja executada, na maioria das vezes, por equipes externas (Faria, 1998).

Desta forma, a avaliação dos projetos não se restringe a mostrar uma relação entre o programa e o resultado obtido; tenta-se mostrar que a relação é causal excluindo outras forças que poderiam ter provocado os mesmos resultados na ausência do projeto avaliado (Marcantonio e Cook, 1994).

Os indicadores utilizados na avaliação de efetividade (impacto) devem determinar “o grau de alcance dos fins últimos do projeto, constatando se foram produzidas mudanças na população-objetivo; em que direção; em que medida; por quê” (Cohen e Franco, 1998, p.167).

Para que a avaliação de efetividade possa ser realizada, são aplicados modelos experimentais ou quase-experimentais.

O modelo experimental clássico é a forma mais vigorosa e convincente para identificar as mudanças produzidas por um projeto (Cohen e Franco, 1998), o que vem tornando o seu uso cada vez mais presente na avaliação de novas intervenções, políticas e programas sociais (Dennis, 1994). São formadas duas populações, sendo que um dos grupos faz parte do público-alvo do projeto (grupo experimental ou grupo de tratamento) enquanto o outro não participa do projeto (grupo de controle). Ambos devem ter seus membros selecionados aleatoriamente, o que permite determinar que os grupos a serem comparados eram idênticos antes do programa ser executado (Marcantonio e Cook, 1994). Formados os grupos, deve-se comparar a situação em que se encontravam “antes” com a que tinham “depois” (não necessariamente após a finalização do projeto).

Há várias situações nas quais a implementação do modelo experimental clássico se torna difícil. Por isso, surgem os modelos quase-experimentais como alternativas capazes de substituir o modelo experimental clássico em situações nas quais este não é possível ou prático (Rog, 1994, Cohen e Franco, 1998, Marcantonio e Cook, 1994).

O modelo quase-experimental difere do modelo experimental pois os membros que compõem os grupos com projeto (grupo experimental ou grupo de tratamento) e sem projeto (grupo de comparação ou grupo não equivalente) não são selecionados aleatoriamente, mas através do uso de critérios de seleção específicos (Rog, 1994). Isto ocorre nas situações em que o avaliador tem pouca oportunidade de criar grupos de comparação, sendo utilizados grupos prontamente disponíveis.

A validade da avaliação dos projetos sociais sofre determinadas ameaças, que no entender de Rog (1994), se resumem à história e à seleção. A história representa uma ameaça na medida em que os resultados podem ter sido causados por eventos estranhos que aconteceram durante o período de execução do projeto. A seleção, por sua vez, é uma ameaça potencial à validade quando há diferenças entre os grupos de tratamento e de comparação, e quando estas diferenças podem justificar as diferenças nos resultados dos grupos.

Tendo-se definido os critérios envolvidos na avaliação de projetos sociais – eficiência, eficácia e efetividade - considera-se necessário apresentar as fases que compõem o processo de avaliação. Com isso, identifica-se a fase em que, dentro do processo de avaliação, ocorre a elaboração do sistema de indicadores. Este processo é apresentado no Quadro 4:

Quadro 4: Processo de avaliação

Fases do processo de avaliação	Atividades desenvolvidas em cada fase
1. Tarefas preliminares	1.1 Negociações entre os que encomendam a avaliação e a equipe de avaliação 1.2 Resposta preliminar a questões que condicionarão o plano da pesquisa avaliativa
2. Elaboração do plano de pesquisa	2.1 Formulação do marco referencial, cenário ou enquadramento: determinar o para quê da avaliação e o tipo de avaliação 2.2 Seleção da estratégia metodológica e dos procedimentos técnicos que serão utilizados na coleta de dados 2.3 Seleção de variáveis e elaboração de indicadores
3. Trabalho de campo	3.1 Coleta de dados e informação
4. Elaboração e apresentação de resultados	4.1 Elaboração da informação 4.2 Análise e interpretação dos resultados 4.3 Discussão dos resultados. Formulação de conclusões e recomendações

Fonte: Aguilár e Ander-Egg (1995).

Nas tarefas preliminares do processo de avaliação, torna-se imperativa a realização de um acordo completo, que pode ser formalizado oralmente ou por escrito, entre o patrocinador - os que encomendam - e a equipe responsável pela administração da avaliação, no que diz respeito ao propósito, extensão, recursos, método, plano de trabalho e horários da avaliação a ser realizada (Bell, 1994).

Analisando-se o processo de avaliação apresentado, depreende-se que a elaboração do sistema de indicadores, bem como as fontes e meios para sua comprovação, devem estar inseridos na fase de elaboração do plano de pesquisa. Ou seja, inicia-se a coleta de dados e informação que perpassa toda a execução do projeto, tendo-se em mãos ou tomando-se por base o sistema de indicadores previamente formulado. Diante disto, a formulação de um sistema de indicadores apropriado “adquire uma importância de primeira magnitude e uma extrema urgência para operar desde o momento inicial do programa” (Sulbrandt, 1994, p.378). E é este sistema de indicadores que torna possível assegurar a qualidade, a exatidão, a confiabilidade e a validade dos dados obtidos na avaliação do projeto.

Assim como o processo de avaliação segue determinadas fases, a construção de um sistema de indicadores também é feita de acordo com um processo que, segundo Lazarsfeld (apud Aguilar e Ander-Egg, 1995), é composto pelas seguintes fases:

- (1) representação literária do conceito que se quer medir;
- (2) especificação do conceito, com sua decomposição em dimensões (fatores);
- (3) escolha de indicadores que permitam medir cada uma destas dimensões; e
- (4) formação de índices para sintetizar a informação proporcionada pelos indicadores relacionados ao conceito.

Tendo-se formulado o sistema de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade, tem início a terceira fase do processo de avaliação – o trabalho de campo – que tem como atividade principal a coleta de dados. O Quadro 5, apresentado a seguir, traz um resumo das principais técnicas de coleta de dados utilizadas na avaliação de projetos sociais, indicadas pelos autores pesquisados:

Quadro 5: Técnicas de coleta de dados

Técnica de coleta de dados	Características
1. Observadores treinados (Greiner, 1994)	Nas situações em que os resultados de interesse envolvem fenômenos qualitativos, condições ou comportamentos que podem ser avaliados em uma escala ordinal, o uso de observadores treinados constitui uma técnica precisa e sistemática. Na maioria dos casos, as avaliações podem ser feitas por voluntários devidamente treinados, sem a necessidade de peritos.
2. Pesquisas sistemáticas (Miller, 1994)	A maioria das pesquisas é utilizada para adquirir estimativas das opiniões ou circunstâncias de uma amostra de uma população ou de uma população inteira, sendo que pesquisas dos clientes de um programa serão particularmente possíveis se o programa mantiver registros de nomes, endereços e números de telefone dos clientes.
3. Uso sistemático de julgamento de peritos (Averch, 1994)	O conhecimento tácito e explícito de peritos é comumente utilizado em programas de ciência e tecnologia e de ensino superior, e no caso de projetos que estão sujeitos a elevada incerteza. Tais peritos devem ter como principais características a coerência (respeito aos padrões de lógica e probabilidade), a confiança (acordo do perito com outros peritos) e a resolução (julgamentos seguros e válidos).
4. Uso de role-playing (Turner e Zimmermann, 1994)	Metodologia que permite que os avaliadores observem diretamente a qualidade global dos projetos fornecidos ou o tratamento recebido pelo público quando solicita serviços, pede informações ou se queixa de um problema. Com isso, determina se há diferenças sistemáticas - discriminação - no tratamento a beneficiários distintos, que podem estar pondo em risco a equidade e efetividade dos projetos.
5. Grupos focais (Dean, 1994)	Trata-se de um pequeno grupo de discussão informal, onde seus participantes falam entre si sobre as suas experiências, preferências, necessidades, observações ou percepções. Estes grupos são muito úteis quando um administrador quer desenvolver um entendimento mais aprofundando de um projeto.
6. Entrevistas de campo (Nightingale e Rossman, 1994)	A coleta de dados de trabalho de campo, particularmente através de entrevistas com as pessoas que estão envolvidas nos projetos, visa obter informação qualitativa e quantitativa sobre a implementação, a qualidade e os resultados dos projetos. Pode produzir informação válida e confiável que não pode ser obtida através de outras fontes de dados.
7. Uso de dados de registro de agência (Hatry, 1994)	A coleta de dados de registros da agência é a fonte mais comum de informação para uma avaliação, por ser mais barata e por dispor prontamente de dados. Os dados de registro da agência representam a fonte da qual os órgãos públicos que patrocinam avaliações dependerão inicialmente.

Fonte: Elaborado por Frasson (2001) a partir dos fundamentos teóricos apresentados por Wholey et al. (1994).

Na análise e interpretação dos resultados obtidos por meio da coleta dos dados, atividade que faz parte da última etapa do processo de avaliação, podem ser utilizadas técnicas estatísticas para fortalecer as conclusões extraídas dos resultados. Quando da seleção da técnica de estatística mais apropriada, três categorias de critérios deveriam ser observadas: critérios relacionados à pergunta, critérios relacionados à mensuração e critérios relacionados ao público (Newcomer, 1994).

Neste caso, problemas podem surgir quando houver uma discrepância entre a verdadeira situação e os resultados do teste de estatística, podendo-se chegar a uma conclusão errônea com relação aos resultados do projeto. Duas situações, segundo Newcomer (1994), podem então ocorrer: (1) a verdadeira situação é que o projeto não tem o efeito desejado, mas as estatísticas calculadas sugerem que tem; e (2) a verdadeira situação é que o projeto tem o efeito desejado, mas os dados do teste sugerem que não tem.

A forma com que os resultados da avaliação são elaborados e apresentados é de extrema importância, na medida em que os responsáveis pelo projeto podem até estar dispostos a avaliar o programa, mas muitas vezes a natureza técnica dos relatórios pode causar dificuldades para que eles entendam quais são os resultados mais importantes e como aplicar esses resultados a novos projetos sociais (Chelimsky, 1994).

A partir da apresentação das fases que compõem o processo de avaliação dos projetos sociais e dos principais aspectos dos critérios de eficiência, eficácia e efetividade, o próximo tópico é dedicado à auditoria destes projetos, enfocando-se a prática da auditoria contábil como uma técnica de avaliação utilizada em projetos da área social.

3.7 Auditoria de projetos sociais

A auditoria vem ocupando espaços cada vez mais significativos na avaliação de projetos sociais, como corolário da expansão do mercado para informações sobre o desempenho dos projetos. Trata-se de uma atividade emergente, uma vez que a avaliação de projetos de cunho social tem suas raízes metodológicas na ciência social tradicional, onde o uso de peritos não é comum (Averch, 1994).

Neste contexto, os auditores vêm sendo utilizados para informar os resultados dos projetos como parte do uso crescente de auditorias de desempenho, uma real extensão das

auditorias que no passado eram focalizadas financeiramente, e que atualmente precisam explorar a eficiência, eficácia e efetividade de projetos sociais (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994).

Este fato demonstra que a auditoria, mesmo que continue sendo norteadada pela busca de controle e conformidade, vem ampliando o seu leque de atuação com vistas a proporcionar um aprimoramento dos diferentes processos que contemplam a gestão das organizações (Fernandes, 1996).

O emprego da auditoria para avaliar o processo e o produto de um projeto social passa a ser visto, então, como uma forma de aumentar a credibilidade, a generabilidade e a objetividade dos esforços de avaliação qualitativos (Wholey et al., 1994, Caudle, 1994, Affholter, 1994).

Para que a auditoria de avaliação externa possa revisar os passos metodológicos e as decisões substantivas e analíticas tomadas pelos avaliadores, identificando falhas que podem ser corrigidas durante a execução do projeto, o auditor deve primar pela aderência a padrões profissionais e pela garantia de lógica e julgamento (Caudle, 1994).

A obtenção de informações referentes à eficiência, eficácia e efetividade dos projetos sociais depende do uso de diferentes técnicas de avaliação. Uma das técnicas utilizadas e que é foco deste estudo é a auditoria contábil.

A auditoria contábil é uma técnica de avaliação utilizada para “estudar a consistência, fidedignidade e exatidão dos registros referentes às despesas do programa, à distribuição de seus recursos e ao processamento dos beneficiários, com o objetivo de estabelecer a capacidade de prestação de contas do programa” (Tripodi et al., 1975, p.59).

Considerando-se ainda que um projeto é um conjunto de recursos e atividades direcionadas para um ou mais objetivos comuns (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994), fica evidente a necessidade de um sistema de contabilidade que represente fidedignamente o patrimônio e que, principalmente, permita discernir os recursos que estão vinculados a projetos específicos e que possuem restrição na sua utilização, daqueles que podem ser livremente utilizados pela organização social.

É responsabilidade do auditor contábil, então, verificar o sistema de contabilidade utilizado, bem como emitir as recomendações úteis para aprimorar a fidedignidade dos procedimentos contábeis do projeto (Tripodi et al., 1975). Daí a importância de uma forma

não-convencional de contabilização, que vem sendo discutida e que permite a distinção entre os diferentes recursos administrados pelas organizações sociais, denominada Contabilidade por Fundos (Martins, 1990b, Olak, 1996).

Anteriormente à apresentação da Contabilidade por Fundos propriamente dita, e para que se possa melhor compreendê-la, são discutidas as normas contábeis brasileiras aplicáveis às organizações sociais.

3.7.1 Normas contábeis brasileiras aplicáveis às organizações sociais

No Brasil, as pesquisas, normatizações e pronunciamentos oficiais sobre a contabilidade de organizações sociais são escassas. Conseqüentemente, muitas entidades elaboram e publicam suas demonstrações contábeis nos mesmos moldes das entidades com fins lucrativos.

A FIPECAFI e Arthur Andersen (1991) fazem menção a dois enfoques distintos de contabilização e divulgação das demonstrações contábeis para as organizações sociais: (1) o que utiliza as mesmas regras aplicáveis às entidades com fins lucrativos e (2) o que utiliza a Contabilidade por Fundos.

No entanto, diante da escassez de normas e práticas específicas à contabilidade das organizações sociais, estas não se encontram sujeitas às regras exigidas pela legislação societária (Lei das Sociedades Anônimas) ou fiscal (não estão sujeitas à tributação). Conseqüentemente, estas entidades não têm legislação que as obrigue a utilizar o sistema convencional de contabilização ou a Contabilidade por Fundos.

Martins (1990a, p.137) defende que “exatamente por não estarem essas instituições sujeitas às regras fiscais, têm elas condições de fazer sua contabilidade se aproximar mais da forma que melhor atenda às necessidades gerenciais em termos de informação”.

Para que a Contabilidade possa então fornecer informações que melhor atendam às necessidades gerenciais dos usuários internos e externos das organizações sociais, este estudo recomenda a adoção de um sistema não-convencional de contabilização e

divulgação das demonstrações contábeis que vem sendo denominado Contabilidade por Fundos.

3.7.2 Contabilidade por Fundos

Normalmente, as organizações sociais recebem recursos que, por determinação dos doadores, só poderão ser utilizados para atender a projetos específicos. Diante da necessidade de segregar os recursos em função da natureza e da destinação que cada um deve ter, surge uma forma não-convencional de contabilização, a Contabilidade por Fundos.

Este sistema de contabilização representa, então, “uma forma de registro contábil em que uma entidade segrega os ativos, os passivos e até o patrimônio líquido, em função da natureza dos recursos que estão sendo utilizados, conforme a necessidade de se manter controle em função do uso desses mesmos recursos” (Martins, 1990b, p.266).

Para fins contábeis, um fundo refere-se à concentração de recursos de várias procedências para a consecução de determinado fim (Olak, 1996). Com isso, na Contabilidade por Fundos, os recursos ficam segregados por categoria de fundo. Cada fundo é considerado uma entidade contábil, com um elenco próprio de contas, possuindo ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas e despesas e com demonstrações contábeis próprias.

Os fundos recebidos pelas organizações sociais podem vir ou não acompanhados de cláusulas restritivas quanto à sua utilização. Para o American Institute of Certified Public Accountants (apud Olak, 1996, p.155) os recursos básicos das organizações sociais “originam-se de três categorias diferentes de contribuições quanto à sua utilização: as recebidas sem nenhuma restrição, as recebidas com restrições temporárias e as recebidas com restrições permanentes”. Estes recursos dão origem, respectivamente, a três categorias de fundos: de uso irrestrito (geral), de uso temporariamente restrito e de uso permanentemente restrito.

O fundo irrestrito corresponde aos ativos livres de quaisquer restrições por parte de terceiros, dependendo unicamente dos órgãos diretivos da organização gerir os mesmos. O fundo temporariamente restrito é representado por contribuições cujo doador impõe certas restrições para sua utilização, as quais deixarão de existir quando forem cumpridos os

propósitos para os quais os recursos foram doados. Assim, quando as restrições impostas pelo doador deixarem de existir, os recursos serão transferidos para o fundo irrestrito. O fundo permanentemente restrito refere-se aos ativos cuja utilização está permanentemente atrelada às condições impostas por seus doadores.

A Contabilidade por Fundos preconiza que, para o devido atendimento das necessidades dos usuários, devem ser elaboradas e divulgadas as seguintes demonstrações contábeis: Balanço Patrimonial, Demonstração do Resultado do Exercício, Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, Demonstração das Origens e Aplicações de Recursos e Demonstração do Fluxo de Caixa, acompanhadas das notas explicativas.

Para cada um dos fundos anteriormente apresentados, devem ser elaboradas as respectivas demonstrações contábeis, assim como para a organização social como um todo, na forma de demonstrações consolidadas. Os saldos referentes às operações entre fundos aparecerão tanto no Balanço Patrimonial do fundo irrestrito quanto do fundo restrito, devendo ser eliminados na consolidação dos balanços. No Balanço Consolidado só poderão constar ativos e passivos que representem bens, direitos e obrigações pertencentes à entidade como um todo, desde que esses direitos e essas obrigações sejam com relação a terceiros. Esta restrição ocorre porque no Balanço Consolidado não são possíveis transações entre os próprios fundos.

Diante do exposto, depreende-se que, nas organizações sociais, a Contabilidade por Fundos exerce um papel de significativa importância, uma vez que estas possuem diversas fontes de recursos financeiros que vão desde o Estado, as instituições privadas e a sociedade até os próprios membros das organizações. Esta forma alternativa de contabilização permite, então, que uma organização social tenha controle eficiente dos recursos que devam ser gastos em projetos específicos. Além disso, a adoção deste sistema de contabilização “exige o abandono do caráter amador de prestação de contas” (Carvalho, 1999, p.9), tão freqüente em organizações sociais.

A partir da identificação dos principais aspectos teóricos da avaliação de projetos nas organizações sociais, o capítulo seguinte aborda os resultados da pesquisa empírica, buscando-se descobrir como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos desta natureza.

4 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:

O MUNDO DAS APARÊNCIAS

No capítulo que aqui se apresenta, busca-se descobrir como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos desta natureza.

Inicialmente, procede-se à contextualização dos sujeitos pesquisados, traçando-se um breve perfil dos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais entrevistados.

Na seqüência, tendo-se como base as categorias levantadas na pesquisa teórica, são apresentadas e analisadas as suas subcategorias, identificadas a partir da pesquisa empírica. Cada uma das subcategorias é acompanhada dos correspondentes relatos dos entrevistados, através dos quais é realizada a análise dos dados de campo.

Por fim, são apresentados os relatos dos entrevistados sobre como vem se dando o processo de construção de indicadores para a avaliação dos projetos desenvolvidos pelas organizações sociais.

4.1 Contextualizando os sujeitos

Neste tópico, busca-se traçar um breve perfil de cada um dos sujeitos pesquisados cujo conjunto, conforme pôde ser observado nos procedimentos metodológicos descritos no capítulo inicial desta dissertação, reúne um total de cinco avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais.

Tendo-se acordado com os sujeitos pesquisados que seria mantido o seu anonimato, bem como o das organizações com as quais possuem vínculo empregatício, foram utilizados nomes fictícios para a apresentação dos depoimentos dos sujeitos no decorrer do capítulo ora desenvolvido.

Desta forma, cada depoimento apresentado é seguido de um nome fictício correspondente, utilizado para identificar o sujeito que está sendo referenciado. É possível,

com isto, que o leitor identifique a autoria do depoimento que está sendo apresentado. Feitas estas considerações, é traçado a seguir o perfil de cada um dos sujeitos pesquisados.

O primeiro sujeito pesquisado, aqui denominado *Clara*, tem curso superior na área de Psicologia, tendo obtido o título de mestre e doutor na área de Educação. Integra o quadro funcional de uma fundação privada que financia projetos sociais voltados para as áreas de educação profissional para adolescentes e de iniciativas populares de geração de renda, onde ocupa o cargo de coordenadora geral.

A fundação privada com a qual Clara possui vínculo empregatício é uma instituição de renome no sul do país e atua no financiamento de projetos sociais desenvolvidos no estado do Rio Grande do Sul, onde está localizada sua sede, bem como em Santa Catarina.

O segundo avaliador selecionado, *Joana*, tem formação na área de Serviço Social, possui o título de Especialista em Desenvolvimento de Comunidades e atua há aproximadamente vinte anos na avaliação de projetos sociais. Possui vínculo empregatício com uma organização não-governamental que apóia o desenvolvimento de projetos sociais, ocupando o cargo de coordenadora técnica.

A instituição à qual Joana está vinculada é uma organização não-governamental autônoma e independente, que tem como foco principal de atuação contribuir para a promoção, valorização e qualificação do voluntariado na região de Florianópolis, representando desta forma um elo entre aqueles que desejam doar seu tempo e trabalho e aqueles que precisam de apoio para o atendimento de suas necessidades.

O terceiro sujeito pesquisado, que recebe a denominação de *Paulo*, é formado em Agronomia, área na qual obtém o título de mestre. Ocupa o cargo de coordenador de uma organização não-governamental localizada em Florianópolis, organização esta responsável pela coordenação de um fundo que abrange a região sul do país e que apóia projetos de grupos e organizações populares, associações comunitárias, movimentos sociais e pastorais.

Além do cargo que ocupa na referida organização não-governamental, atua na avaliação de projetos sociais também como consultor independente, razão pela qual conta com uma experiência de dez anos na área de avaliação de projetos sociais.

O quarto sujeito escolhido nesta pesquisa é denominado *Regina*, tem curso superior na área de Serviço Social e atua há dez anos na avaliação de projetos sociais. Pertence ao

quadro funcional de uma instituição religiosa que desenvolve projetos na área social, onde ocupa o cargo de coordenadora.

Além da atividade que realiza na instituição mencionada, atua como consultora independente na avaliação de projetos sociais desenvolvidos por organizações não-governamentais.

O quinto e último sujeito pesquisado, aqui denominado *Patrícia*, tem formação na área de Serviço Social e atua há três anos como consultora independente na avaliação de projetos sociais voltados principalmente para as áreas de educação para o trabalho, educação profissional, projetos ambientais e projetos de geração de renda.

Os primeiros trabalhos de avaliação de projetos sociais foram realizados quando ela integrava o quadro funcional de uma fundação privada que financia projetos sociais. Tendo-se desligado desta instituição, passou a atuar como consultora independente na avaliação de projetos sociais.

Feita a contextualização dos sujeitos pesquisados, o tópico apresentado a seguir traz a apresentação e análise dos depoimentos coletados junto aos sujeitos sobre a concepção que têm a respeito do papel da avaliação de projetos sociais.

4.2 A Concepção da avaliação de projetos sociais: o entendimento dos sujeitos

Os projetos desenvolvidos pelas organizações sociais estão inseridos em um ambiente caracterizado pelo dinamismo, pela complexidade e pela imprevisibilidade, o que faz com que a sua avaliação e o papel que ela desempenha também estejam sujeitos a essas condições. Por isso, antes que sejam apresentadas as categorias identificadas na avaliação de projetos sociais, considera-se necessário abordar as diferentes concepções que os sujeitos pesquisados têm sobre o papel da avaliação de projetos sociais.

Inicialmente, pode-se registrar nos depoimentos coletados que estes sujeitos entendem a avaliação como uma forma de **aperfeiçoamento dos projetos sociais**. O depoimento a seguir retrata esta visão da avaliação.

A avaliação tem um papel muito importante que é monitorar o projeto, ver o que está acontecendo para mesmo durante o período de implementação dele ele já ser aperfeiçoado, então hoje em dia a gente procura ver a avaliação não só como uma avaliação de resultados, mas uma reflexão e uma análise do processo, pra aí ir aperfeiçoando o projeto (Clara).

É importante destacar a preocupação dos entrevistados em entender que um dos papéis da avaliação de projetos sociais é o de possibilitar o aperfeiçoamento dos projetos. Analisando-se os depoimentos que abordam a avaliação como uma forma de aperfeiçoar os projetos sociais, é possível constatar que condizem com o entendimento de vários autores que versam sobre a avaliação de projetos sociais.

Dentre eles, destacam-se Pestana (1998), segundo o qual a avaliação permite a orientação da ação e a conseqüente possibilidade de correção de deficiências, Perez (1998), para o qual a avaliação permite corrigir o curso das ações durante a execução dos projetos e Chelimsky (1994), para quem a avaliação possibilita que sejam identificados os problemas encontrados no decorrer do projeto e as decisões que podem ser tomadas para solucioná-los.

Quando a avaliação é entendida e realmente empregada como uma forma de corrigir o curso das ações, a partir dos erros e dificuldades encontradas na prática, isto significa que a organização está desencadeando um processo de aprendizagem. Identifica-se aqui mais uma percepção em relação ao papel da avaliação, que seria concebida como uma **ferramenta de aprendizagem**.

Na avaliação de um projeto social, a população-alvo é considerada como um dos atores sociais envolvidos pois, da mesma forma que são beneficiados com estas ações, também o são as pessoas responsáveis pela execução do projeto. Vale lembrar aqui que o termo “atores sociais” refere-se ao conjunto de indivíduos que participam da avaliação dos projetos sociais, nominalmente os financiadores, formuladores, gestores, implementadores e beneficiários do projeto (Cohen e Franco, 1998).

Diante disto, a avaliação dos projetos sociais representa, além da busca pelo atendimento do público-alvo, o fortalecimento e o crescimento da própria organização. Esta forma de perceber a avaliação como uma ferramenta de aprendizagem para as pessoas que estão diretamente envolvidas na formulação, gestão e implementação dos projetos sociais pode ser encontrada no depoimento que se segue.

A gente procura trabalhar com a instituição para que ela possa crescer e aprender com esse processo de avaliação. Que a avaliação não seja só uma prestação de contas, mas que seja um instrumento mesmo, uma oportunidade de aprendizagem. A avaliação é uma ferramenta de aprendizagem dos projetos, não é só somativa de ver os resultados (Clara).

É interessante perceber que o entrevistado refere-se ao “aprendizado organizacional” que pode ser obtido a partir da avaliação dos projetos sociais. No entanto, cabe ressaltar que o aprendizado organizacional é consequência do “aprendizado individual”, uma vez que são as pessoas que aprendem, e não as organizações.

Tem-se, então, que o aprendizado individual difere do aprendizado organizacional. Este é muito mais difícil de ser alcançado que aquele pois, como lembram Mohrman e Mohrman (1995, p. 71), “o aprendizado organizacional é mais do que a soma de compreensão de seus elementos – é mais do que o aprendizado cumulativo individual. (...) O aprendizado individual é necessário mas não é suficiente para o aprendizado organizacional”.

Além de permitir o aperfeiçoamento dos projetos sociais e de representar uma ferramenta de aprendizagem, a avaliação também é entendida pelos entrevistados como sendo a capacidade de **mudança da situação**, ou seja, da alteração das condições sociais prévias do público-alvo atingido pelo projeto (Arretche, 1998). A percepção da avaliação como sendo capaz de mudar a situação do público-alvo pode ser corroborada pelo depoimento a seguir.

Quando a gente vai avaliar projetos sociais, eu pelo menos quando avaliei sempre procurei ver qual seria a efetiva contribuição que eles poderiam ter para mudar a realidade. Qual a contribuição, como vai melhorar a qualidade das pessoas que estão envolvidas na entidade (Patrícia).

Diante dos comentários coletados a partir das entrevistas realizadas, pôde-se identificar a preocupação dos sujeitos em determinar, por meio da avaliação dos projetos sociais, se estes são realmente capazes de mudar a situação do público-alvo. Este entendimento da avaliação como sendo capaz de constatar se foram produzidas mudanças no público-alvo (Cohen e Franco, 1998) está intimamente relacionado com a efetividade do projeto, ou seja, com a possibilidade dos seus resultados serem incorporados de modo permanente à realidade do público-alvo (Valarelli, 2000b).

A mudança da situação do público-alvo, dependendo do projeto que está sendo executado, pode ser traduzida pelo conhecimento específico que o público-alvo pôde adquirir a partir da execução do projeto. Por isso, um avaliador comenta sobre a necessidade de

(...) avaliar como é que as pessoas cresceram no sentido do conhecimento que adquiriram sobre determinada atividade que vão fazer (...) (Paulo).

A questão da obtenção de um conhecimento específico por parte do público-alvo a partir da execução de determinado projeto social foi identificada nos depoimentos precipuamente em se tratando de projetos voltados às áreas de educação profissional e de geração de renda.

Na avaliação de um projeto social, uma das preocupações dos financiadores e das próprias organizações que executam os projetos é identificar se aquele projeto obteve sucesso ou não, se as ações dele decorrentes permitiram alcançar os objetivos estabelecidos na elaboração do projeto. Tem-se, então, mais uma concepção do que vem a ser o papel da avaliação de projetos sociais, que se refere a uma forma de **verificação do sucesso do projeto** que pode ser identificada no depoimento deste avaliador:

Eu acho que a avaliação é imprescindível tendo em vista que, se a gente não avalia os indicadores e não avalia o atingimento dos objetivos propostos, a gente não pode dizer se um projeto foi bem sucedido ou não. Então temos que avaliar, e principalmente em cima de indicadores concretos (Joana).

Torna-se oportuno enfatizar que o depoimento ora transcrito demonstra que o uso de indicadores se faz imprescindível para que a avaliação de projetos sociais cumpra o papel de constatar se o projeto social foi bem sucedido ou não, ou seja, se os objetivos estabelecidos quando da elaboração do projeto foram alcançados ou não.

Até o momento, as concepções do papel da avaliação de projetos sociais apresentadas estão relacionadas com o alcance dos objetivos ou com o benefício proporcionado aos atores sociais que estão envolvidos na execução do projeto, lembrando que a expressão atores sociais refere-se ao conjunto de indivíduos que participam da avaliação dos projetos sociais.

No entanto, para que o projeto possa ser avaliado de forma eficiente, eficaz e efetiva, a avaliação também deve ter a capacidade de aproximar os financiadores dos projetos sociais das organizações que executam estes projetos e do público-alvo que é beneficiado. Surge, então, a última percepção identificada nos depoimentos coletados junto aos sujeitos a respeito do papel da avaliação de projetos sociais: esta deve permitir uma **aproximação da realidade social**.

O depoimento a seguir comprova que a avaliação de projetos sociais assume um papel extremamente importante na medida em que permite que os financiadores conheçam, além das organizações que recebem financiamento e do público-alvo que é beneficiado, a realidade social em que estes estão inseridos:

A sociedade civil começa a assumir esta outra característica de avaliadora de projetos e também pela própria relação com as ONGs que fazem o financiamento de projetos hoje, que é também um grau de confiança, eu estou falando aí das ONGs internacionais que recebiam inúmeros projetos pequenos e que foi muito em função disso que resolveram identificar no Brasil pessoas e entidades que pudessem estar fazendo esta avaliação porque aproxima muito mais da realidade desses grupos sociais, fica muito mais próximo da realidade (Regina).

Tendo-se apresentado as diferentes concepções dos sujeitos sobre o papel da avaliação, apresentam-se as categorias necessárias à avaliação de projetos sociais, identificando-se as subcategorias levantadas a partir da sistematização da pesquisa empírica realizada junto aos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais e retratadas com os depoimentos coletados, que são descritos no decorrer deste capítulo.

4.2.1 Critérios básicos para financiamento

A crescente demanda imposta pelas necessidades sociais, aliada ao número também crescente de organizações da sociedade civil que vêm desenvolvendo ou buscando desenvolver projetos de cunho social, faz com que os organismos financiadores tenham que selecionar determinados projetos em detrimento de outros.

No momento em que um organismo financiador é levado a decidir qual projeto deve receber financiamento, são vários os critérios que influem nesta tomada de decisão. A seguir são apresentados os critérios apreendidos neste estudo a partir do foco da pesquisa e que foram identificados principalmente nos depoimentos dos sujeitos como sendo aqueles considerados no processo de análise dos projetos sociais que pleiteiam financiamento.

A sustentabilidade e a conseqüente sobrevivência das organizações sociais, ou seja, a capacidade de manter sua identidade sem permanecer vulnerável e subordinada a um reduzido número de financiadores depende diretamente da diversificação das fontes de recursos. Tal diversificação é obtida através do desenvolvimento de parcerias com várias organizações e assegura a **auto-sustentabilidade da organização**, que representa, por sua vez, um dos critérios básicos considerados para que um projeto seja financiado. Este critério é mencionado no depoimento a seguir.

Um projeto social não é eterno, não é permanente, ele tem que ser auto-sustentável, as pessoas têm que buscar mecanismos que aquela iniciativa que o projeto propôs passe a ser duradoura e permanente depois que o projeto acabe. Então, isso é um desafio permanente, até que ponto o projeto ajuda neste sentido, ou ele reproduz um modelo de dependência que você tem ou de um político que ajuda, ou de um fundo, então você tem que ver a capacidade de ponderamento do grupo, o poder que eles pegam na mão e a capacidade que eles têm de mudar (Paulo).

A auto-sustentabilidade da organização, ou seja, a sua capacidade de se auto-sustentar após o término do financiamento recebido depende fundamentalmente da capacidade que a mesma tem de manter um equilíbrio entre o voluntarismo e a profissionalização (Salamon, 1998). Isto porque a organização não deve abandonar os valores com os quais se identifica, como a sensibilidade social e a capacidade de indignação (Gaetani, 1997), mas deve acrescer a estes valores a capacidade de manter uma atitude de responsabilidade na gestão dos projetos sociais perante a sociedade beneficiada. Identifica-se, então, mais um critério adotado pelos organismos financiadores: a **capacidade de gestão dos projetos sociais**.

Esta preocupação em assegurar que, no momento da análise do projeto a ser financiado, a organização tenha condições de gerir os projetos sociais, é demonstrada por um dos avaliadores entrevistados, ao enfatizar que é necessário

(...) perceber a capacidade de gestão do projeto com relação ao grupo (...) (Paulo).

É importante ressaltar que a preocupação no sentido de garantir que as organizações financiadas tenham a capacidade de gerir os projetos sociais pode ser identificada independentemente do perfil dos financiadores, sejam eles provenientes do primeiro setor – governo, do segundo setor – mercado, ou mesmo do terceiro setor. No caso deste estudo, é importante lembrar que as organizações que estão sendo focalizadas e que financiam projetos sociais são fundações privadas, organizações-não-governamentais e instituições religiosas.

No entanto, a organização somente terá condições de gerir os projetos sociais se a sua execução for viável. Diante disso, tem-se mais um critério considerado para que um projeto possa receber financiamento: que tenha **viabilidade técnica, financeira e econômica**. Pode-se perceber que esta viabilidade não se restringe à dimensão financeira do projeto, mas também à dimensão técnica e econômica.

O depoimento apresentado a seguir retrata esta preocupação em identificar se a proposta que está sendo analisada é viável do ponto de vista técnico, financeiro e econômico.

Todos os projetos, esses com os quais eu trabalho, têm que apresentar, o projeto ele tem que ter, a viabilidade técnica, financeira e econômica. O grupo (...) vai ter que comprovar de fato se aquilo que ele está pleiteando ali, para o projeto dele, primeiro se ele tem mercado, se tem público-alvo (...), então na demonstração deste projeto tem que ficar comprovado se tem mercado, ou espaço onde está sendo pleiteado esse projeto aí, tanto no que diz respeito à questão do mercado, à viabilização financeira do projeto, às condições, às adequações (Regina).

É interessante perceber na análise deste depoimento que, para as organizações financiadoras de projetos sociais, o valor das ações já não é suficiente por si só. Conforme pôde ser visto na fundamentação teórica, os financiadores de projetos sociais passam a adotar cada vez mais critérios técnicos para a liberação dos recursos, critérios estes que traduzem a necessidade de aliar o mérito ao valor dos projetos executados (Aguilar e Ander-Egg, 1995).

A viabilidade técnica, financeira e econômica de um projeto social é uma questão abrangente e que depende, em certos casos, do tipo de recurso que está sendo aplicado e da própria estrutura da linha de financiamento. Tal afirmação pode ser percebida no depoimento a seguir:

Eu acho que depende do tipo de recurso que está sendo ‘distribuído’, que está sendo determinado para financiar alguns projetos, acho que quem doa os recursos ou quem está abrindo esta linha de financiamento para projetos é que determina esses critérios (Joana).

É possível inferir a partir deste depoimento que a forma de avaliar se determinado projeto é viável técnica, financeira e economicamente varia de acordo com o próprio financiador. Isto explica porque em alguns casos os avaliadores de projetos sociais preferem ter um contato prévio com o grupo que irá executar o projeto para discutir as questões que envolvem a viabilidade do projeto social antes que seja tomada a decisão de liberar os recursos ou de recusar o financiamento que está sendo pleiteado.

Além dos critérios anteriormente apontados, deve-se considerar que a complexidade, diversidade e incremento das demandas sociais tornam um imperativo o fato da organização atuar em sintonia com os seus valores, com a sua identidade, evitando-se assim que sejam elaborados e apresentados projetos genéricos a ponto de serem atribuídos a qualquer outra organização. Trata-se, portanto, da capacidade que as organizações devem ter de elaborar e apresentar projetos que tenham **foco**.

O depoimento a seguir aponta a capacidade do projeto ter foco como um dos critérios considerados no financiamento de projetos sociais.

(...) ter foco, os projetos precisam ser bem focados. Se o projeto está bem focado, se está bem contextualizado (...) (Patrícia).

Este critério está diretamente relacionado com o impacto do projeto, uma vez que, ao focarem a atuação, reduzindo a abrangência de temas e aspectos nos quais atuam, as organizações estão se tornando mais aptas a produzir mudanças significativas e duradouras na realidade do público-alvo. Decorre disto mais um critério considerado para que um projeto receba financiamento: a sua **capacidade de mudar a situação do público-alvo**.

O interesse pelo financiamento de projetos sociais que sejam capazes de mudar as condições prévias em que se encontra o público-alvo é notório, conforme evidenciado no depoimento que se segue, onde o sujeito defende que, para que determinado projeto receba financiamento, é necessário comprovar se ele

(...) realmente vai mudar a situação que era vigente antes da execução do projeto e depois da execução do projeto. Senão acho que não tem sentido a gente financiar proposta nenhuma (Joana).

Este depoimento evidencia a prioridade estabelecida pelas organizações financiadoras de projetos sociais: apoiar projetos que não visem simplesmente seguir um plano estabelecido, mas que busquem também produzir impacto sobre o público-alvo que está sendo beneficiado pelo projeto (Reis, 2000b).

A mudança da situação do público-alvo do projeto é retratada, em parte, pelo fortalecimento e crescimento das pessoas que são beneficiadas pelo projeto social. O depoimento a seguir demonstra que uma das preocupações das organizações pesquisadas diz respeito ao financiamento de projetos que tenham a capacidade de propiciar o fortalecimento e crescimento do público-alvo do projeto:

O projeto tem que sempre ser visto como um processo educativo, de fortalecimento do grupo, e não ao contrário. E acho que sempre ter a humildade no sentido de perceber que um projeto não vai resolver normalmente os problemas totais daquele grupo, na verdade, o projeto é um instrumento para fortalecimento daquele grupo, ele tem que estar inserido num contexto maior de crescimento, de fortalecimento de um programa, ou de um processo de transformação (Paulo).

É importante destacar no depoimento do entrevistado a preocupação que as organizações financiadoras vêm apresentando no sentido de fomentar projetos que visem não só atender os objetivos a que se propõem, mas também permitir que os projetos se tornem um processo que culmine no fortalecimento e crescimento do público-alvo.

Paradoxalmente, este mesmo avaliador aponta também para as contradições intrínsecas que permeiam o cotidiano do processo de avaliação, diante da existência de uma visão ainda presente no Brasil, oposta àquela que concebe o projeto como um processo educativo, de fortalecimento do grupo, de mudança da situação. Basta observar o comentário a seguir:

Aí tem o outro lado desta moeda que é o lado do assistencialismo, que é o lado de uma visão paternalista, de uma visão tradicional, que existe muito no Brasil ainda (...) você na verdade não está construindo nada, você está reproduzindo através de um projeto o fortalecimento de relações que fazem com que aquele grupo não tenha sustentabilidade, relações de autoridade dentro do grupo, relações de competição, relações de preconceitos com outros. Além daquela visão que é comum também, assistencialista, no sentido de se criar uma relação clientelista, entre quem dá o projeto e quem recebe. Então, um faz de

conta que está ajudando e o outro faz de conta que está, vamos dizer assim, transformando, mas na realidade não está acontecendo nada (Paulo).

Este depoimento traduz perfeitamente as dificuldades que as organizações financiadoras vêm enfrentando ao longo do tempo para avaliar a execução dos projetos sociais. Tais dificuldades foram apontadas por Fischer e Falconer (1998), Cunha (1997) e Cohen e Franco (1998), como se pôde conferir no capítulo que trata da literatura pertinente à avaliação de projetos sociais.

A prioridade atribuída ao financiamento de projetos sociais que visem a mudança da situação em que se encontra a população-alvo traduz perfeitamente a necessidade de que as organizações apresentem idéias inovadoras. Tem-se aí, então, mais um critério para financiamento dos projetos sociais: a **inovação da idéia**. O depoimento a seguir comprova esta necessidade de idéias inovadoras:

Eu acho que atualmente a gente tem que trabalhar um pouquinho a questão do ... não sei se seria ineditismo da proposta, mas pelo menos uma inovação, eu acho que a inovação é muito bem vinda porque a gente tem que mudar um pouquinho o nosso feijão com arroz e tentar fazer com que realmente os resultados sejam atingidos. E se a gente ficar assim sempre na mesma linha de atuação, mesma linha de financiamento de projetos, acho que isso é difícil de acontecer (Joana).

Além de possibilitar a mudança da situação do público-alvo, o projeto deve também ter o propósito de fornecer subsídios ao processo de tomada de decisões, de servir como referência para os demais projetos a serem executados pela organização. Isto porque, conforme verificou-se em tópico anterior, no processo de tomada de decisões que envolve as organizações sociais, o projeto social representa “a unidade mínima de execução” (Cohen e Franco, 1998, p.85). Desta forma, o projeto está inserido em um contexto maior dentro das organizações.

Ao fornecerem subsídios à tomada de decisões e servirem como referência para os demais projetos, os projetos sociais estão cumprindo mais um critério considerado pelos organismos financiadores: a **capacidade irradiadora do projeto**. O depoimento a seguir demonstra que na seleção de um projeto a ser financiado é necessário

(...) perceber um pouco a capacidade irradiadora do projeto, se o projeto serve como referência para outras experiências (Paulo).

Para que os projetos efetivamente possam servir como referência às demais experiências a serem realizadas pela organização, e para que ela possa aprender durante este processo, torna-se importante permitir um elevado **nível de participação do grupo**. Este é mais um dos critérios considerados no financiamento de projetos sociais.

É oportuno lembrar que as organizações sociais são organizações isonômicas por excelência, onde a autoridade é atribuída por deliberação de todos (Ramos, 1989). Desta forma, é próprio das organizações sociais que as pessoas estejam engajadas nas ações que envolvem a execução dos projetos sociais.

Estas características das organizações sociais traduzem o elevado nível de participação de seus membros, como pode ser observado neste depoimento de um avaliador, que considera necessário

(...) perceber o nível de participação do grupo na gestão, no acompanhamento, na avaliação e na reflexão em torno da idéia (...) (Paulo).

Aliado aos critérios anteriormente apresentados, referentes à necessidade de profissionalização das organizações na execução dos projetos sociais, está a necessidade das pessoas responsáveis por estes projetos serem idôneas em relação ao projeto que estão apresentando. Identifica-se, então, o último critério considerado no financiamento a projetos sociais: a **idoneidade dos executores do projeto**.

A idoneidade das pessoas que executam os projetos sociais se torna fundamental na medida em que se trata de um público-alvo carente, de “*grupos em geral que estão desprovidos de tudo*” (Regina). Além disso, em muitos casos, estes grupos estão administrando recursos públicos e recursos recebidos de doadores que, por não terem condições de executar individualmente esses projetos, depositam sua confiança nas organizações sociais.

Desta forma, pelas próprias características dos recursos envolvidos e da população a ser beneficiada pelos projetos sociais, faz-se necessário que esses recursos sejam utilizados em atividades-meio, e não em atividades-fim. Para tanto, ao analisar um projeto que está sendo apresentado por determinado grupo, um avaliador entende que deve-se tentar

(...) perceber a idoneidade do grupo com relação aos propósitos que o projeto se propõe/tem (...) (Paulo).

Este depoimento permite apontar uma questão importante quando se trata de projetos da área social, onde dois aspectos precisam ser considerados. O primeiro deles está relacionado com os objetivos que o projeto propriamente dito se propõe a alcançar, sendo necessária uma análise detalhada dos itens que o compõem. O segundo aspecto refere-se ao caráter idôneo das pessoas que irão executar tal projeto, independentemente da pertinência e da viabilidade do projeto que está sendo apresentado.

A preocupação das organizações financiadoras no sentido de garantir que o grupo responsável pela execução do projeto tenha condições de lidar com os recursos de forma transparente, bem como de exigir que a aplicação dos recursos seja definida a priori através do orçamento constante no projeto a ser apresentado pela organização proponente, pode ser percebida no depoimento a seguir:

Isso é essencial, e é uma das coisas que a gente olha também, se a organização que está propondo o projeto tem condições e sabe lidar com o dinheiro de uma maneira transparente, de uma maneira correta e tal, então essa parte da contabilidade a gente deixa a cargo do projeto, e é um dos itens que a gente usa pra ver se a instituição tem condições de receber aquele financiamento ou não, se ela tem como lidar com aquele dinheiro e depois prestar contas sobre o que ela fez (Clara).

É possível identificar, a partir dos depoimentos dos entrevistados, que as organizações financiadoras de projetos sociais vêm condicionando a liberação de recursos à apresentação de um orçamento prévio que demonstre de que forma os recursos serão aplicados no decorrer do projeto. Infere-se, portanto, que este critério está diretamente associado à eficiência dos projetos sociais, uma vez que esta diz respeito à aplicação dos recursos nos projetos executados pelas organizações sociais (Tenório, 1999, Valarelli, 2000b).

Apresentados os critérios que são considerados na análise de um projeto que está pleiteando financiamento, pode-se observar que dependem, em sua maioria, do profissionalismo das organizações sociais. Além de ser necessário que o projeto contemple esses critérios, o depoimento abaixo aponta a necessidade de que neste projeto a própria organização defina os indicadores a serem utilizados na avaliação do projeto.

Quando você vai avaliar se um projeto está bem elaborado, se ele merece um apoio, o ideal era que os próprios grupos já indicassem quais os indicadores que eles vão medir, e em alguns projetos a gente vê isso, você vê que o próprio proponente do projeto já indica quais os indicadores que ele gostaria, que ele propõe que vão ser observados para avaliar se o projeto teve sucesso ou não e o grau de sucesso do projeto. Acho que é um avanço neste sentido, na hora você já montar os próprios indicadores. Agora, com movimentos e projetos mais carentes, nós estamos muito longe ainda (...) (Paulo).

Estes indicadores, definidos na elaboração do projeto, devem ser acompanhados/monitorados durante todo o ciclo de vida do projeto. E é esta questão do acompanhamento/monitoramento dos projetos que é tratada na categoria que se desenvolve na sequência.

4.2.2 Acompanhamento/monitoramento

A avaliação dos projetos sociais deve ser percebida como um processo que permeia a implementação, a execução propriamente dita e a conclusão do projeto. Trata-se, portanto, de um processo e não de um evento isolado. Neste sentido, o processo de execução do projeto representa um aspecto fundamental para que o mesmo seja bem sucedido e possa alcançar os objetivos a que se propõe. Daí a importância de acompanhar a sua execução. O depoimento seguinte reforça essa afirmação:

O monitoramento é o momento da gente verificar não só se o que foi escrito está sendo executado ou o dinheiro está sendo aplicado, mas poder estar corrigindo as imperfeições. O monitoramento pra mim é um espaço privilegiadíssimo, pra gente estar revisitando o projeto, reescrevendo e corrigindo mesmo, e sempre estando em contato: o público-alvo, está chegando neles a informação, está beneficiando eles? Senão pára tudo e corrige a rota. Então monitorar pra mim é isso (Patrícia).

Esta consciência que percebe o monitoramento dos projetos sociais como um espaço privilegiado dentro do processo de execução dos projetos sociais está relacionada com o entendimento de diversos autores sobre a importância de que os projetos sejam monitorados. Dentre eles, deve-se destacar Lobo (1998), segundo o qual a inexistência de um monitoramento que seja desenhado e implementado desde a fase inicial do projeto pode acarretar em perdas irrecuperáveis na qualidade da avaliação que está sendo realizada.

O fato da avaliação ser considerada um processo que busca o aprimoramento do projeto e não uma ameaça à organização social exige que o avaliador, durante o acompanhamento/monitoramento do projeto, tenha uma **atuação em parceria com a organização**. Ao manter esta postura de parceiro, o avaliador permite que a organização não o veja simplesmente como alguém que está fiscalizando os projetos.

É possível perceber esta visão no depoimento a seguir:

Poucos projetos a gente conseguiu, eu diria, subir a um degrau onde a avaliação pudesse ser esse momento mesmo, a gente poder estar olhando o que não foi bom, o que foi, o dinheiro investido ele foi suficiente ou não foi e a nossa metodologia, ela foi adequada ou não foi? Poucas entidades a gente conseguiu a abertura na equipe para poder ter este espaço. A maioria foi até o final assim: a gente aceitava o monitoramento porque tinha que engolir. Era contrato, o contrato rezava isso. Então aí é que é a grande perda. O que é uma avaliação efetiva e o que acontece na prática acho que ainda tem um distanciamento muito grande (Patrícia).

Este depoimento permite a visualização das dificuldades encontradas pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais ao avaliar o projeto que está sendo executado, em consequência das resistências apresentadas pelos executores dos projetos sociais. Estas resistências, conforme já foi comentado anteriormente, são um reflexo da carência de profissionalismo na gestão destas organizações.

O depoimento que se apresenta a seguir aborda a dificuldade enfrentada pelos avaliadores no que diz respeito à própria forma de se portarem diante da equipe responsável pela execução do projeto quando da realização das atividades de monitoramento e acompanhamento dos projetos sociais:

(...) no início eu tinha medo de interferir, e depois quando eu consegui me abrir mais pra equipe eles diziam: mudou completamente, pra melhor, porque daí eu não tinha medo de dizer, tal item do projeto, como é que foi feito, a gente pensou nisso, e como é que está acontecendo agora, então tinha muito mais liberdade, muito mais segurança, e até porque quando você começa a conhecer a equipe, no início o fantasma do financiador atrapalhava muito a idéia, depois começa a ver que a moça que está vindo pra cá, que a consultora que está vindo pra cá é uma profissional que quer ajudar, então o nosso monitoramento é ajudar, não é vir atrapalhar, não é fiscalizar (Patrícia).

É importante enfatizar que neste depoimento o avaliador aponta as dificuldades encontradas por ele para que a equipe responsável pela execução do projeto não o

percebesse como alguém que estava tentando se “intrometer”, que estava fiscalizando a forma como o projeto vinha sendo executado simplesmente com o intuito de identificar possíveis falhas na execução.

Em que pese o fato da organização social ter elaborado e apresentado o projeto de forma clara, especificando todos os itens que são considerados indispensáveis para que um projeto receba financiamento, deve-se levar em conta que um projeto social está inserido em um ambiente complexo e imprevisível.

Por isso, faz-se necessário que os avaliadores, no processo de acompanhamento/monitoramento do projeto, verifiquem *in loco*, por meio de **visitas de acompanhamento**, a forma como o projeto vem sendo executado. Esta necessidade dos avaliadores realizarem visitas às organizações que estão executando os projetos pode ser retratada no seguinte depoimento:

A própria instituição começa um processo de avaliação e a gente aconselha que esse processo seja contínuo, desde a implementação do projeto, que já tenha momentos de avaliação pra ver se o projeto está caminhando na direção que era pra caminhar; e a gente faz um monitoramento, a gente acompanha esses projetos com as visitas regulares, também que são momentos de avaliação (Clara).

A importância das visitas de acompanhamento realizadas pelos avaliadores às equipes responsáveis pela execução dos projetos sociais é expressa por meio da unanimidade dos entrevistados em citar estas visitas como sendo imprescindíveis para a avaliação contínua dos projetos sociais. Isto porque as visitas de acompanhamento permitem que o avaliador conheça o cotidiano dos projetos sociais e a realidade onde eles estão inseridos, e somente por meio destas visitas, onde o avaliador pode se reunir com as pessoas que participam do dia-a-dia dos projetos sociais, torna-se viável a obtenção destas informações.

Além de permitir que seja verificada *in loco* a forma como determinado projeto social vendo sendo executado, o que contribui para que este projeto seja bem sucedido, as visitas de acompanhamento também são importantes para que a organização social saia fortalecida deste processo. A seguir, um depoimento que ilustra esta afirmação:

Acho que é sempre ser bastante honesto com o grupo, no sentido de também de uma forma não autoritária, mas de uma forma educativa, você apontar já nestas próprias visitas os problemas, as debilidades que você percebe na visita ou no acompanhamento. Faz parte do

próprio crescimento do grupo, então tanto o grupo quando o avaliador, os avaliados, tem que ser uma relação construtiva, e isso é muito rico também (Paulo).

Quando o avaliador realiza suas visitas à organização responsável pela execução do projeto social, a verificação da prática que está sendo desenvolvida precisa ser feita tomando-se como base os indicadores do projeto. O depoimento apresentado em seguida aponta a importância da **definição dos indicadores na fase inicial do projeto**.

Eu acho que é acompanhar mesmo a sua execução, participando de algumas atividades, de alguns momentos na execução do projeto e ir avaliando sempre em cima dos critérios de avaliação que foram propostos no momento em que o projeto foi apresentado para a instituição financiadora, seguindo os indicadores que o projeto deve trazer na sua elaboração, e no momento em que a instituição financiadora analisa, ela deve ter bem claros esses índices de acompanhamento (Joana).

É importante lembrar que o uso de indicadores se torna imprescindível também na medida em que impede que a avaliação dos projetos seja fundamentada unicamente em experiências pessoais dos avaliadores ou em avaliações informais anteriormente realizadas (Newcomer, Hatry e Wholey, 1994).

Assim sendo, através do uso de indicadores, o avaliador é capaz de assumir uma postura que prima pela **isenção em relação ao grupo**, o que lhe permite analisar o projeto sob um ponto de vista diferente daquele assumido pelas pessoas estão diretamente envolvidas na execução do projeto. A evidência desse fato pode ser encontrada no depoimento a seguir:

Porque eu estou monitorando, é pra poder ir detectando as lacunas que possam, eu por estar de fora, poder estar detectando, porque eu não estou tão envolvida, eu sei do projeto, eu conheço o projeto, mas eu não estou envolvida no dia-a-dia. Então o distanciamento que o monitor tem, nesse caso o avaliador, ele se torna importante (Patrícia).

Torna-se oportuno enfatizar a importância dada pelos entrevistados à participação de avaliadores que não possuam vínculo com a organização que está executando os projetos sociais; segundo eles, este distanciamento permite que os projetos sejam avaliados de forma crítica por pessoas que não estão envolvidas no cotidiano da sua execução.

Exatamente pelo fato dos avaliadores não estarem diretamente envolvidos com o público-alvo durante o processo de execução dos projetos sociais, este distanciamento

confere um caráter mais objetivo à avaliação (Tripodi et al., 1975), o que permite que sejam identificadas questões que muitas vezes não são percebidas por quem participa da gestão destes projetos.

Diante dos depoimentos até então apresentados, fica evidente a imprescindibilidade do acompanhamento/monitoramento durante todo o ciclo de vida dos projetos sociais. No entanto, este é um processo que requer, além do próprio trabalho do avaliador, recursos financeiros e materiais. Daí a importância de que seja feita a **previsão dos recursos no orçamento** quando da liberação do valor financiado, conforme ressalta o próximo depoimento:

Uma coisa que eu acho que é básica é que tem que estar previsto no orçamento do fundo, recursos específicos pra isso, muitas vezes isso não acontece, então isso passa a ser um projeto, uma coisa parece que pendurada ali, acessória, e isso não é bem assim, você precisa ter o que chama de PMA - processo de monitoramento e acompanhamento (Paulo).

Analisando-se os depoimentos coletados sobre o acompanhamento/monitoramento dos projetos sociais, é possível perceber que se trata de um processo que é perpassado por atitudes, como a atuação em parceria com os financiadores e a isenção com relação ao grupo, bem como por certas metodologias utilizadas, nominalmente o acompanhamento de indicadores definidos na fase inicial do projeto e as visitas de acompanhamento realizadas nas organizações sociais.

4.2.3 Técnicas de coleta de dados utilizadas pelos avaliadores

O universo da avaliação dos projetos sociais é constituído por informações qualitativas, que traduzem os significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (Minayo, 1994) e também por informações quantitativas, expressas em dados numéricos (Marino, 1998).

Para que a avaliação dos projetos sociais possa abarcar este conjunto de informações, torna-se necessário o emprego de técnicas de coleta de dados. A relação das principais técnicas verificadas na literatura pertinente pode ser encontrada no quadro 5, anteriormente apresentado.

Na pesquisa empírica, constatou-se que é unânime a utilização de mais de uma técnica de coleta de dados por parte dos avaliadores, exatamente devido à necessidade de contemplar o universo de informações qualitativas e quantitativas.

Entre as técnicas de coleta de dados mencionadas pelos sujeitos pesquisados, identificam-se as **visitas e as entrevistas**. Como pode ser observado no depoimento abaixo, trata-se de técnicas simultâneas de coleta de dados, uma vez que as entrevistas são realizadas durante as visitas que os avaliadores fazem junto às pessoas que estão diretamente envolvidas na execução dos projetos, bem como aquelas que são beneficiárias destes projetos.

(...) visitas para fazer a observação das atividades, a observação direta é muito importante, porque se a instituição só manda relatórios, às vezes ela conta uma história no relatório que não é, e aí durante essas visitas procurar conversar com todos os stakeholders, com todos os participantes pra obter o máximo possível de informação das diferentes perspectivas do projeto. Então conversar com beneficiários, com pessoas da comunidade, com pessoas do projeto que não sejam necessariamente as lideranças do projeto, mas aquelas que estão na execução. Essa é a melhor maneira (Clara).

A partir dos depoimentos dos sujeitos entrevistados, pôde-se perceber que as visitas e entrevistas representam as técnicas de coletas de dados mais utilizadas pelos sujeitos pesquisados. Nas entrevistas realizadas junto aos executores dos projetos sociais e ao público-alvo destes projetos, os avaliadores buscam obter informações qualitativas e quantitativas sobre a forma como os projetos vêm sendo executados (Nightingale e Rossman, 1994).

Em que pese a importância da entrevista como técnica de coleta de dados, deve-se enfatizar que nem todas as informações sobre o andamento dos projetos podem ser obtidas por meio delas. O próprio olhar do avaliador durante as visitas de acompanhamento representa uma forma de colher informações que voluntária ou involuntariamente deixaram de figurar nas entrevistas realizadas junto aos executores e beneficiários do projeto.

Os documentos elaborados pela organização executora do projeto social que está sendo avaliado, onde são contemplados fatos e dados históricos que perpassam o ciclo de vida do projeto, também representam uma importante fonte de informação para a avaliação. Entre estes documentos, os sujeitos pesquisados mencionam a consulta ao **projeto original elaborado pela organização**, conforme aponta o depoimento a seguir.

Você tem sempre presente o projeto que foi feito, qual é o objetivo daquele projeto, o que estava previsto para aquele projeto, pra ser desenvolvido, qual é a demanda, qual é a justificativa daquele projeto. Então, sempre o projeto relacionado à prática, à maneira como está sendo desenvolvida. Este pra mim é o instrumental básico pra você poder fazer a avaliação (Regina).

Pelo fato de conter todas as informações necessárias à execução do projeto, o documento original que foi elaborado e apresentado pela organização social (o projeto propriamente dito) representa uma fonte de coleta de dados freqüentemente utilizada durante a avaliação de projetos sociais. Neste sentido, o projeto acaba sendo, conforme comenta um dos entrevistados, “o pano de fundo, a ferramenta básica” utilizada na avaliação de projetos sociais.

Tendo em mãos o projeto original elaborado pela organização social, o avaliador pode acompanhar a execução do projeto, identificando se há alterações no decorrer do processo. Para que o avaliador possa coletar dados referentes à forma como o projeto está sendo executado, registra-se a consulta aos **relatórios de acompanhamento das atividades realizadas**. A seguir, um depoimento ilustra o uso destes documentos durante a avaliação de projetos sociais.

Tem os relatórios que são encaminhados das atividades, tem a prestação de contas, além disso tem a própria visita que é feita junto ao grupo também (Regina).

Este depoimento retrata a afirmação feita anteriormente, na qual os sujeitos entrevistados apontam o uso de diferentes técnicas de coleta de dados com vistas a abarcar a multidimensionalidade e a complexidade do universo em que os projetos sociais estão inseridos (Caudle, 1994, Silva, 1997, Carvalho, 1998, Cohen e Franco, 1998).

Além das informações específicas que o avaliador coleta sobre o projeto que está sendo executado, a partir das entrevistas e visitas realizadas e da consulta aos documentos, é importante a busca por **informações referentes ao ambiente e contexto** em que o projeto está inserido. Esta preocupação em buscar informações que vão além daquelas pertinentes ao projeto é ressaltada no depoimento seguinte:

Eu acho que as pessoas que trabalham com projetos sociais têm que ter uma capacidade de estar sempre bem informadas do contexto, da conjuntura econômica, social e política do país, do estado, da região, não pode chegar, como se diz, de pára-quedas. Isso é importante, uma pessoa que tenha sensibilidade para o contexto, o ambiente externo daquele grupo, e saiba avaliar como é que estão os impactos daquele tipo de projeto, porque às vezes o projeto, ele propõe coisas que já estão fora da realidade (Paulo).

A necessidade de se buscar informações acerca do ambiente e do contexto em que o projeto está inserido tem uma relação direta com a importância do avaliador considerar o envolvimento com os grupos locais. Estes grupos, que atuam como **consultores regionais**, proporcionam ao avaliador maiores condições para o entendimento e a valorização da cultura local. A seguir, o depoimento que denota este fato.

Tem que sempre levar em conta o envolvimento local dos grupos (...) nós sempre procuramos ter uma relação com entidades regionais e locais que possam nos ajudar nessa compreensão. Então essa integração em forma de rede com outras instituições parceiras, acho que ajuda muito a que um fundo, mesmo que venha de fora, possa ter mais sucesso nas suas iniciativas. Então acho que esse tipo de consultores regionais, este tipo de gente que está mais próxima, facilita muito que o projeto tenha sucesso (Paulo).

É importante levar em conta a preocupação dos sujeitos entrevistados em não restringir a coleta de dados aos atores sociais que estão diretamente envolvidos na avaliação. Desta forma, a avaliação passa a ter uma capacidade irradiadora que vai além de servir como referência para os demais projetos realizados na própria organização social, na medida em que seus resultados passam a ser uma referência para as demais organizações locais.

Tendo-se apresentado as técnicas de coleta de dados identificadas na pesquisa empírica, é importante que se observe o depoimento abaixo, para que seja possível perceber a carência de instrumentos de coleta de informações qualitativas e quantitativas na prática dos sujeitos entrevistados.

(...) não se tinha uma ferramenta, por exemplo um questionário que a gente teria que preencher mensalmente (...) a gente é muito carente de metodologia, a gente estava fazendo aprendendo, a gente era carente de um ferramental, ainda tem que ser elaborado um ferramental. Eu ainda acho que talvez pudesse ter algumas perguntas-chaves, que pudesse ser feita uma planilha mínima de coisas que você pode estar observando, porque você conversa com o público-alvo e ele vai dizendo algumas coisas (Patrícia).

Esta carência de metodologias de avaliação de projetos sociais identificada por meio dos depoimentos dos sujeitos retrata a dificuldade encontrada pelos avaliadores, e já mencionada em capítulo anterior, diante da forma ainda incipiente pela qual os projetos sociais são avaliados (Hatry, Newcomer e Wholey, 1994).

Um caminho a ser trilhado pelos avaliadores para suprir esta carência estabelece que, para que a coleta de dados seja capaz de surtir os resultados desejados, deve ser iniciada tomando-se por base os **indicadores do projeto previamente formulados**. A seguir, o depoimento que ilustra a relevância dos indicadores para a coleta de dados.

Você tem que construir indicadores, acho que esse é um dado importante, do começo do grupo e do final, como é que o grupo cresceu neste sentido, qual era o grau de envolvimento, quantas reuniões fazia, qual era o grau de envolvimento das mulheres, dos jovens, qual era o grau de discussão que havia, amadurecimento, como é que se fazia o ritual, e como é que isso no final do projeto aconteceu (Paulo).

A importância dada pelos sujeitos entrevistados à construção dos indicadores na fase inicial do projeto e ao seu acompanhamento durante o processo de execução dos projetos sociais reafirma a idéia de que os indicadores tornam possível assegurar a qualidade, a exatidão, a confiabilidade e a validade dos dados obtidos na avaliação dos projetos.

Em que pese a sua importância, a construção dos indicadores a serem utilizados na coleta de dados vem representando uma dificuldade enfrentada pelos avaliadores de projetos sociais, conforme demonstra o seguinte depoimento:

(...) a gente na área social tem muita dificuldade de usar esses indicadores, mas sem indicadores concretos é muito difícil a gente fazer essa avaliação. Então a utilização de indicadores, esses indicadores serem acompanhados através de entrevistas, de visitas, e mesmo de participação em algumas atividades por parte dos avaliadores, dos financiadores, acho que é de suma importância (Joana).

O depoimento acima aponta a dificuldade que os avaliadores de projetos sociais enfrentam na construção destes indicadores, a despeito de estarem cientes de sua importância para que a avaliação seja bem sucedida. Esta questão, no entanto, voltará a ser discutida no final deste capítulo, onde são apresentados os depoimentos dos avaliadores sobre a sua percepção em relação ao sistema de indicadores para avaliação de projetos em organizações sociais.

4.2.4 Participação do público-alvo

Um dos aspectos de maior relevância para que a avaliação de projetos sociais seja bem sucedida em todo o ciclo de vida do projeto refere-se à capacidade do avaliador em assegurar a participação do público-alvo durante o processo de avaliação. A importância de que seja feita uma **consulta sobre as necessidades do público-alvo** do projeto, abrindo-se espaço assim para a sua participação no processo de avaliação, é expressa no seguinte depoimento:

(...) não dá pra se prender num formulário, num roteiro e vir aqui sentar e pergunta e resposta, pergunta e resposta, você vai resolver a questão. Eu acho que é muito mais importante você ter um contato e tentar mergulhar na vida do grupo, compreender as relações que se estabelecem, conversar com diferentes pessoas do grupo, e poder aí então perceber o grau de envolvimento, de participação que tem aquele grupo (Paulo).

Este depoimento demonstra a importância que é dada pelos sujeitos entrevistados em propiciar espaços para a participação do público-alvo no processo de avaliação dos projetos sociais. Isto porque, conforme foi visto anteriormente, a avaliação participativa aproxima a comunidade do projeto, conferindo maior confiabilidade e legitimidade aos resultados da avaliação (Carvalho, 1998).

Esta participação, no entanto, deve ser estendida à maioria do público-alvo, e não a um reduzido número de membros do grupo. A **preocupação com a opinião da maioria** deve-se precipuamente ao esforço de evitar que somente as lideranças ou alguns membros seletos do grupo sejam ouvidos, pois é preciso considerar que não necessariamente a opinião destas pessoas coincide ou representa a vontade da maioria do público-alvo. O comentário transcrito a seguir reforça isso.

Eu acho que de maneira geral no Brasil nós vivemos em uma hierarquia e então o que acontece, num projeto de avaliação, é que muitas vezes você não ouve a opinião da maioria, você não consegue fazer isso. Então quem vem falar, quem fala, quem se manifesta, quem dá opinião em cima das perguntas que você faz é o líder, ou os líderes. Às vezes esse líder é autêntico, às vezes ele não é, às vezes ele é uma pessoa que está ali também manipulando o grupo. Então quando se está fazendo uma avaliação, é importantíssimo você tentar perceber realmente como é que as outras pessoas enxergam o projeto e aí ver como é que também o líder ou os líderes estão preocupados com esta questão, do envolvimento das demais pessoas (Paulo).

Não obstante o fato da participação do público-alvo do projeto no processo de avaliação ser imprescindível para que os seus resultados possam realmente representar um

passo em direção à mudança da situação do público-alvo, percebe-se nos depoimentos que esta participação fica aquém do desejado pelos próprios financiadores.

O depoimento apresentado na seqüência comprova a ausência de uma sistemática de avaliação que considere a participação do público-alvo.

Da minha prática acho que pouquíssima. Na maioria desses projetos o público-alvo era o último a ser ouvido tanto na hora de escrever, porque pra mim se o projeto é de uma comunidade, primeiro ouve o público-alvo, qual é a necessidade e aí vamos montar juntos. No caso da avaliação, pouquíssimos, olha, eu posso dizer que mais de oitenta por cento dos públicos-alvo dos quais eu acompanhei não participaram da avaliação, nem na hora de montar o projeto e nem depois. (...) isso não é uma prática das entidades e não sei se os monitores de projetos sabem, ainda eu acho que pra mim é um ideal (Patrícia).

Quando se trata da participação do público-alvo na avaliação dos projetos sociais, os sujeitos entrevistados são unânimes em apontar as contradições que imperam sobre este aspecto da avaliação. Ao mesmo tempo em que demonstram conhecer a importância de envolver o público-alvo no processo de avaliação, enfatizam a ausência desta forma de proceder no cotidiano da avaliação.

Diante do que foi visto até aqui, depreende-se que o público-alvo é um dos atores sociais que precisam participar da avaliação para que esta seja capaz de responder se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade. A participação no processo de avaliação, no entanto, deve ser estendida aos executores dos projetos sociais. É sobre esta questão que trata a categoria apresentada a seguir.

4.2.5 Participação dos executores

Assim como a participação do público-alvo do projeto no processo de avaliação é imprescindível, não menos importante é a **participação em todos os momentos da avaliação** daqueles que estão diretamente envolvidos na execução do projeto. Isto porque os membros das organizações sociais detêm maior conhecimento sobre o projeto e sobre o ambiente em que o mesmo está sendo desenvolvido, além de terem maior acesso aos seus beneficiários.

Desta forma, a participação dos executores do projeto no processo de avaliação torna-se importante na medida em que traz **diferentes perspectivas ao projeto**, conforme pode ser observado no depoimento a seguir.

As pessoas que estão executando são imprescindíveis para que participem do processo de avaliação. Eu acho que quando ocorre o processo de avaliação, acho que isso tem acontecido, pelo menos a minha experiência tem mostrado isso, quem está executando o projeto acompanha o seu processo de avaliação, e nem poderia ser diferente, porque é difícil que um órgão financiador vá lá sozinho fazer a avaliação do projeto. Acho que as pessoas que são responsáveis pela sua execução devem participar de todos os momentos, inclusive da avaliação (Joana).

Fica evidente, então, a importância da participação dos executores dos projetos sociais no processo de avaliação, por serem aqueles que estão diretamente envolvidos no cotidiano dos projetos sociais, e que por isso mesmo detêm maior conhecimento sobre o projeto e o ambiente político em que o mesmo está inserido, além de terem acesso imediato ao público-alvo dos projetos (Averch, 1994, Chelimsky, 1994).

Quanto à sistematicidade da avaliação que envolve os executores dos projetos sociais, o depoimento apresentado a seguir permite observar que esta não é tão incipiente quanto aquela que se refere à participação do público-alvo, pois é realizada por meio de **encontros com cronogramas previamente estabelecidos**.

(...) os executores têm uma sistemática, têm uma sistemática diferente, eles se reúnem sistematicamente (...) tem encontros para este fim que são marcados com cronogramas definidos e tudo o mais (Regina).

Este entendimento em relação à participação dos executores dos projetos sociais no processo de avaliação está mais próximo do próprio conceito de projeto social, caracterizado por apresentar um cronograma em que fins e meios tem uma relação de coerência (Fernandes, 1994).

Diante da análise dos depoimentos coletados sobre a participação dos executores na avaliação dos projetos sociais, é possível perceber que esta se torna importante na medida em que representa uma perspectiva diferente daquela que os avaliadores têm sobre o projeto que está sendo avaliado.

4.2.6 Sistema de contabilidade

A eficiência na aplicação dos recursos referentes aos projetos sociais depende diretamente das condições que a organização tem de manter um sistema de contabilidade que permita o **controle das receitas e despesas** referentes a cada projeto que está sendo executado.

O depoimento a seguir ilustra a necessidade de controle por parte das organizações sociais das receitas e despesas referentes aos projetos sociais, até porque somente desta forma os avaliadores poderão identificar se os recursos estão sendo utilizados pelas organizações com transparência.

Acho que o processo de contabilidade é super importante. Acho que a prestação de contas financeira ela tem que ser acompanhada, porque a utilização dos recursos é parte importantíssima da execução do projeto. Que tem que ser acompanhada essa contabilidade, sem dúvidas, porque a gente sabe de tanta coisa que pode ser feita em relação à contabilidade, que a gente fica preocupado se isso pode estar acontecendo também nos projetos sociais, quer dizer, o público-alvo que teria que ser beneficiado com aquele recurso na realidade pode não estar sendo, então o acompanhamento da utilização dos recursos é uma parte muito importante da execução de um projeto (Joana).

É importante identificar nos depoimentos dos sujeitos entrevistados a ênfase que é dada à necessidade de um eficiente controle das receitas e despesas referentes ao projeto social que está sendo avaliado. Tal controle se faz necessário em todos os momentos que contemplam os projetos sociais e tem início no momento em que o financiador aprova uma planilha de custos elaborada e apresentada pela organização social.

A adoção de um sistema de contabilidade que assegure maior eficiência na aplicação dos recursos, no entanto, está intimamente ligada à profissionalização das organizações sociais, pois se reflete na **exigência de um conhecimento técnico específico** por parte das pessoas que estão diretamente envolvidas na execução dos projetos. Comprova-se tal fato no depoimento que se segue.

Eu acho que um projeto é consequência de uma capacidade que as pessoas do grupo já têm de fazer a sua própria contabilidade, o seu próprio controle financeiro. Então, eu vejo que o projeto por si só é um exercício, ele é importante, ele pode ser educativo no sentido de fazer uma gestão daqueles recursos de uma forma onde as pessoas vão aprendendo a manejar despesas e receitas (Paulo).

Além da necessidade de um conhecimento técnico específico por parte dos executores dos projetos sociais, identifica-se nos depoimentos a dificuldade que muitas vezes estas organizações enfrentam diante da ausência de profissionais qualificados que atuem na área contábil.

Além de ser necessário um conhecimento técnico específico por parte de quem executa o projeto, e exatamente devido a esta necessidade, é preciso que as organizações tenham uma estrutura mínima que permita a diferenciação entre a **contabilidade de manutenção da organização e a contabilidade do projeto**. O depoimento a seguir evidencia esta afirmação.

A gente procura orientar que seja uma contabilidade meio diferenciada, o que é a contabilidade de manutenção e o que é a contabilidade do projeto. Isso é bem importante porque a avaliação é a avaliação do projeto, e não da instituição como um todo, e a contabilidade também, inclusive porque a gente não financia atividades de manutenção das instituições, só aquelas envolvidas na realização do projeto. Toda a organização tem que ter uma estrutura mínima que permita esse funcionamento contábil deles (Clara).

Este depoimento ilustra porque na maior parte dos projetos sociais as organizações financiadoras exigem que o valor desembolsado seja depositado pela organização social em uma conta específica referente ao projeto apoiado. Agindo desta forma, os financiadores têm condições de avaliar se o valor liberado foi utilizado no projeto de forma eficiente, independentemente do desempenho apresentado pela organização social como um todo no período.

A necessidade e a dificuldade que as organizações enfrentam para deter este conhecimento técnico acerca do sistema de contabilidade influencia diretamente a aplicação dos recursos financiados. O depoimento a seguir demonstra como a manutenção deste sistema de contabilidade é incipiente na prática, o que vem a comprovar a necessidade de maior profissionalização destas organizações.

A maioria das organizações ainda carece de ter esse olhar do administrador, do contabilista, adequada é claro a essa visão social. Porque não tem como eu administrar um projeto sem olhar o fluxo de caixa, sem olhar as receitas e despesas, efetivamente o que eu estou ganhando e o que eu estou gastando, então às vezes eles acabam não sendo aplicados de forma eficiente porque a prática de ter uma contabilidade, se ela acontece, ela ainda acontece de forma ineficiente. Mas eu acho que a organização social ainda está muito aquém disto, de efetivamente conseguir usar os recursos da contabilidade, os recursos da administração e colocar a seu favor e administrar corretamente, na maioria das vezes elas estão correndo atrás do prejuízo (Patrícia).

Conforme pôde ser observado nos depoimentos ora apresentados, a capacidade, por parte da organização social, de adotar um sistema de contabilidade adequado para a realidade do campo social influi diretamente na aplicação dos recursos nos projetos sociais. Por isso, a categoria analisada na sequência é a que trata da aplicação dos recursos nos projetos executados pelas organizações sociais.

4.2.7 Aplicação dos recursos

A busca da eficiência na aplicação dos recursos é uma dimensão de extrema relevância quando se trata de projetos desenvolvidos por organizações sociais. Isto porque, conforme visto anteriormente, está-se referindo a uma realidade em que as organizações sociais precisam conhecer “como destinar recursos escassos de maneira que se possa conseguir uma satisfação ótima das necessidades humanas priorizadas” (Aguilar e Ander-Egg, 1995, p.169).

Para uma eficiente aplicação dos recursos nos projetos sociais, torna-se imperativo que seja feito um **acompanhamento da aplicação desses recursos** nos projetos que estão sendo executados pelas organizações sociais. O depoimento a seguir retrata este imperativo.

É importantíssimo que seja acompanhado, porque o que a gente vê hoje é que muitos recursos são ‘distribuídos’, e depois não há um acompanhamento, então a gente não sabe até que ponto esses recursos foram bem aplicados, principalmente recursos públicos. Acho que existe assim um, não sei se é descaso, mas foge ao controle. Aí o que se cobra: se cobra uma prestação de contas financeira (...) é uma coisa muito simples, tu vai lá, adquire algumas coisas, alguns objetos e produtos que são importantes para a execução do projeto e fica por isso mesmo. E na realidade o que a gente tem que acompanhar é o resultado para a população-alvo, e isso não acontece (Joana).

Este depoimento evidencia a importância da atuação do avaliador no processo de avaliação para que os recursos sejam aplicados de forma eficiente nos projetos sociais. Permite perceber, também, como os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade estão intimamente ligados quando se trata de projetos da área social.

Isto porque os financiadores vêm percebendo que somente distribuir os recursos sem que seja realizado o devido acompanhamento da forma como são aplicados nos

projetos sociais reflete diretamente no alcance dos resultados do projeto (eficácia) e no impacto produzido no público-alvo (efetividade).

O depoimento a seguir reforça a idéia de que a avaliação da eficiência não pode ser restringida ao envio da **prestação de contas financeira** por parte da organização social, sendo necessário o acompanhamento de uma equipe técnica durante todo o processo de execução dos projetos sociais.

(...) não há equipe técnica que acompanha, porque apesar de poucos, se eles fossem bem empregados, eles poderiam mudar a situação. Mas o que acontece é que esses recursos são utilizados muitos em atividades-meio e não em atividades-fim, e essa utilização é meio questionável. Então é preciso ter certeza de que o recurso está sendo utilizado exatamente na área onde ele deveria ser aplicado, e esse acompanhamento infelizmente não acontece, é prestação de contas financeira, mas o papel aceita tudo. Então não existe equipe que acompanha a execução do projeto, posteriormente ao seu financiamento (Joana).

Além da necessidade de que haja um acompanhamento da aplicação dos recursos, uma questão que pode ser identificada nos depoimentos dos entrevistados refere-se à necessidade de que seja garantida uma certa **flexibilidade na aplicação dos recursos**, exatamente devido ao ambiente dinâmico, complexo e imprevisível em que os projetos sociais estão inseridos. O depoimento a seguir ressalta esta necessidade.

Eu acho importante manter uma certa flexibilidade porque durante a realização do projeto às vezes os recursos que seriam aplicados em um item, por exemplo, recursos humanos, são conseguidos de uma outra forma, e a instituição aí pode aplicar aqueles recursos em uma outra necessidade, às vezes há uma mudança das necessidades dentro de um projeto e a gente tem que ter um pouco de flexibilidade para permitir que o recurso seja utilizado da melhor forma possível na instituição. Então, ter flexibilidade, mas ao mesmo tempo ter cuidado pra que isso não seja um desvio, vamos dizer, de objetivos (Clara).

É importante ressaltar aqui que as organizações financiadoras acabam se deparando com uma situação contraditória quando se trata de avaliar a aplicação dos recursos. De um lado, os financiadores exigem a garantia de que os recursos sejam aplicados de acordo com o orçamento previamente estabelecido e aprovado na apresentação do projeto. Por outro lado, é necessário proporcionar às organizações sociais uma certa flexibilidade na aplicação destes recursos diante das eventuais mudanças que venham a ocorrer no decorrer do processo de execução dos projetos sociais.

A ausência de acompanhamento na aplicação dos recursos em projetos sociais, aliada à falta de profissionalismo que ainda impera em muitas organizações sociais,

repercute na carência ou fragilidade da forma com que se avalia a aplicação destes recursos. O depoimento a seguir expressa as lacunas existentes na avaliação dos recursos aplicados.

Eu acho que ainda carece, ainda é muito precário no caso da minha prática (...) a avaliação dos recursos aplicados ainda está muito carente. Então por isso que eu acho que para o recurso estar bem aplicado, tem algumas coisas que precisam andar junto. E eu acho que ainda não se tem, no caso da minha experiência, se avalia pouco (...) (Patrícia).

Diante dos depoimentos que retratam as lacunas identificadas na avaliação a respeito da eficiência na aplicação dos recursos, é interessante lembrar que uma questão que ainda está muito presente nos projetos de cunho social é a que considera que o valor dos projetos é suficiente por si só.

Ainda predomina, no âmbito dos projetos sociais, o entendimento segundo o qual a defesa de uma causa justifica o apoio financeiro. Este pode ser o indicativo que explica o porquê da carência em se avaliar a aplicação dos recursos nos projetos sociais. O depoimento a seguir comprova este fato.

Eu avalio que em geral essa aplicação dos recursos nos projetos sociais é boa. Agora, tem situações em que os equipamentos, por exemplo, ficam se estragando, também tem desperdício de dinheiro, não é que não tenha, porque também tem isso, mas eu considero que isso é inferior aos benefícios, eu considero que isso é inferior (...) (Regina).

É possível observar neste depoimento que o sujeito entrevistado dá mais ênfase aos benefícios dos projetos sociais do que aos seus custos. Considerando-se que a eficiência se refere à avaliação da rentabilidade econômica dos projetos sociais, na qual se estabelece uma relação entre o seu custo e os resultados obtidos (Reis, 2000c), explica-se porque há autores que defendem a avaliação de eficiência como a mais necessária e a mais urgente a ser desenvolvida (Arretche, 1998).

O fato do valor do projeto social ser considerado suficiente por si só, além de influenciar diretamente na carência em se avaliar a aplicação dos recursos, acaba sendo uma justificativa por parte da organização social para a não construção de indicadores a serem utilizados na avaliação destes projetos. Este fato é evidenciado no depoimento que se segue:

(...) essa coisa de indicadores de projetos sociais é complicada porque tem alguns indicadores que são a longo prazo e que são intangíveis, são coisas que não dá pra

mensurar muito quantitativamente. Mas isso não quer dizer que não dê, que a gente não dê pra buscar esses indicadores e que eles não sejam importantes, porque existe essa cultura de não avaliação dentro das organizações sociais porque acham que estão fazendo caridade, acham que estão fazendo assistência e isso a gente não precisa mensurar, não precisa avaliar (Clara).

Este depoimento traduz a dificuldade enfrentada pelos avaliadores de projetos sociais diante da “cultura” ainda presente nas organizações sociais, segundo a qual o fato de estar implementando um projeto de cunho social é motivo mais do que suficiente para que estes projetos não sejam avaliados.

Uma questão identificada por um dos avaliadores entrevistados refere-se à **suficiência dos recursos**, ou seja, ao ser destinado determinado montante de recursos à execução de um projeto social, é imprescindível que estes sejam suficientes para alcançar os resultados a que o projeto se propõe. Essa questão aparece no depoimento seguinte.

(...) aí entra uma outra questão bem séria: o recurso é suficiente para mudar a situação? Não adianta pulverizar recursos, atender várias áreas ao mesmo tempo e esse recurso não trazer resultados concretos. E infelizmente é isso que acontece. Acho que a gente está chegando a uma conclusão, de que ou executa por inteiro de forma exemplar ou então não executa. E principalmente por ser uma população que está em situação de exclusão social, a gente ainda tem aquela idéia de que são pessoas pobres, então pouco recurso é suficiente. Então, ou faz bem feito pra mudar a situação da pessoa que está sendo alvo daquele projeto ou então não se faz. E avaliar se aquilo vai trazer uma mudança na situação das pessoas, senão, eu acho que é dinheiro posto fora (Joana).

O depoimento ora apresentado torna possível divisar a estreita relação que existe entre a categoria discutida neste tópico – a aplicação dos recursos - e a próxima categoria em análise – o alcance dos resultados.

4.2.8 Alcance dos resultados

A avaliação dos resultados de um projeto social executado por uma organização é um processo complexo, pois quando se trata de projetos da área social, onde diferentes atores sociais estão envolvidos, percebe-se que há **diferentes visões sobre estes resultados**. O depoimento apresentado a seguir aponta este fato.

Você como avaliador pode ter uma visão bastante diferente dos resultados que o projeto está tendo, e é importante você ter uma avaliação crítica, você pode apontar as debilidades

do projeto, você deve apontar, mas você também tem que fazer com que o próprio grupo compreenda as tuas críticas e possa processá-las e melhorar a sua vida. Não adianta você vir aqui e dizer: vocês não sabem nada, vocês estão fazendo tudo errado e vai embora, você tem que ter um procedimento educativo, que faz parte inclusive do processo de avaliação, onde as pessoas possam, não é se justificar, mas elas possam aprender e usar a avaliação dos resultados como um processo também de crescimento do grupo (Paulo).

Este depoimento evidencia um entendimento do alcance dos resultados de um projeto que se aproxima do conceito de avaliação formativa, uma vez que o sujeito pesquisado enfatiza o “processo” de avaliação do projeto social. Analisando-se este depoimento, é possível resgatar duas concepções identificadas no decorrer da pesquisa empírica em relação ao papel da avaliação de projetos sociais, nominalmente a de ser uma forma de aperfeiçoamento destes projetos e a de representar uma ferramenta de aprendizagem.

Neste caminho de raciocínio, há o outro lado da moeda, que é aquele que concebe a avaliação não como um processo, mas como um “produto”. O depoimento seguinte retrata este entendimento da avaliação de resultados.

(...) as ONGs por exemplo internacionais que financiam este tipo de projeto têm muita exigência em relação a essa coisa dos resultados, elas têm uma exigência muito apurada em relação a isso. (...) pra gente falar de resultado, não é uma coisa tão visível de hoje pra amanhã, não é uma coisa pronta e acabada como as ONGs internacionais inclusive querem. (...) elas querem saber: com esse projeto aqui tinha um grupo de vinte pessoas, se essas vinte pessoas conseguiram superar o desemprego, então tá! (...) é preciso estar sempre redimensionando esta avaliação, ela não pode ser uma coisa estática de você querer ver os frutos ali acabados e pronto, porque também não é só a questão econômica, então tem outros aspectos aí que têm que ser considerados nesta análise (Regina).

Analisando-se este depoimento, torna-se possível identificar um entendimento a respeito do alcance dos resultados de um projeto social que está relacionado com a avaliação de metas. Isto porque o sujeito pesquisado, ao comentar sobre o modo como as ONGs internacionais financiadoras de projetos sociais avaliam os resultados destes projetos, evidencia que estas estabelecem o êxito dos projetos de acordo com o cumprimento das metas previamente estabelecidas (Sulbrandt, 1994).

Uma questão que está diretamente relacionada com a avaliação de resultados dos projetos sociais refere-se a dois conceitos que se fazem presentes no universo destes projetos: o valor e o mérito. O depoimento a seguir traz uma alusão a esta questão.

(...) o que significa dizer que os projetos não dão certo? Por exemplo, se você propõe um projeto de geração de renda, e isso aconteceu várias vezes, eu vi isso acontecer várias vezes aqui no Estado com projetos, então aquele projeto em si ele não conseguiu atingir o objetivo dele que era de gerar renda, mas o projeto acabou se transformando em uma proposta mais ampla, de organização comunitária, numa proposta educativa, então ele não atingiu aquele objetivo que ele tinha proposto, mas eu não posso dizer que de alguma forma o projeto não tenha conseguido dar um outro rumo e que não tenha conseguido ir adiante por outro caminho, que não tenha sido válido (Regina).

Aqui tem-se a evidência empírica da afirmação feita anteriormente: o valor de um projeto é suficiente por si só, independentemente do seu mérito. A partir deste depoimento, é possível explicar porque, em um número significativo de organizações sociais, as atividades são realizadas sem que sejam previamente estabelecidos os objetivos de uma maneira clara e precisa (Aguilar e Ander-Egg, 1995). Assim sendo, o fato da implementação do projeto ter contribuído de alguma forma para a vida da comunidade acaba sendo uma justificativa para o fato do projeto não ter conseguido alcançar o objetivo a que se propôs.

A complexidade inerente à avaliação dos resultados dos projetos desenvolvidos por organizações sociais reflete na carência de instrumentos ou ferramentas que podem ser utilizados para este fim. Esta deficiência pode ser identificada no depoimento seguinte.

Acho que teria que ter uma planilha, alguns mecanismos, porque a gente continua fazendo as coisas sem saber se deu certo e o que deu certo. Aí sim tem que ter método, tem que ter instrumental, tem que ter uma planilha. Não tem, não tem (Patrícia).

É possível perceber neste depoimento que o sujeito entrevistado é enfático em defender que a avaliação dos resultados ainda é uma atividade incipiente, exatamente devido a esta ausência de instrumentos ou ferramentas que permitam determinar se o projeto foi capaz de alcançar os resultados previamente estabelecidos.

O problema da ausência de instrumentos ou ferramentas para avaliação dos resultados dos projetos sociais pode ser resolvido por meio da construção de **indicadores quantitativos e qualitativos** desde a fase inicial do projeto. Com base estes indicadores, é possível então acompanhar o projeto e determinar, na sua conclusão, se o mesmo foi capaz de atingir os resultados pretendidos. O uso de indicadores é corroborado no depoimento seguinte, no qual o entrevistado comenta que o resultado do projeto é avaliado

(...) com indicadores concretos, algumas vezes quantitativos, mas também com indicadores qualitativos, mas de novo, quem encabeça esse processo de avaliação é a organização, a Instituição só acompanha e trabalha junto com ela nessa avaliação, mas diferente de outras instituições, por exemplo que vão lá e fazem uma avaliação externa, mandam um consultor pra ir lá fazer uma avaliação. A gente orienta eles, por exemplo, nós tivemos um curso na semana passada pra orientar os projetos sobre o que são indicadores, mas é a instituição que escolhe os indicadores e nos mostra (Clara).

Neste depoimento, identificam-se alguns aspectos que precisam ser considerados na construção dos indicadores para a avaliação dos projetos sociais: a complementaridade dos elementos de ordem quantitativa e qualitativa e a necessidade do envolvimento das pessoas que participam da execução dos projetos no processo de construção destes indicadores.

Além da construção de indicadores, uma das formas identificadas na pesquisa empírica como capaz de avaliar se o projeto atingiu os resultados pretendidos é a **análise do projeto** original elaborado e apresentado pela organização social. No depoimento que se segue, o entrevistado aponta a análise dos itens constantes do projeto como uma forma de avaliar os resultados alcançados.

Aí tem que voltar toda aquela questão, qual era o público-alvo, quais seriam os beneficiados, qual o recurso que foi investido, a relação custo-benefício, e aí sim efetivamente ir lá para o público-alvo, aí tem que montar uma planilha. E até porque se tu olhares no caso o projeto, ele tinha um fim quando ele foi financiado, primeiro então olha pra ali, acho que item a item mesmo (Patrícia).

A importância do projeto original elaborado pela organização social na avaliação, corroborada neste depoimento, pôde ser constatada anteriormente em item específico onde foram abordadas as técnicas de coletas de dados utilizadas pelos avaliadores. Estas considerações evidenciam ser necessário que as organizações elaborem os projetos sociais levando-se em conta todos os aspectos que constituem estes projetos e que fazem com que este documento seja visto como um instrumento fundamental para avaliar os resultados.

Encerrando a apresentação e análise dos depoimentos relacionados à avaliação dos resultados dos projetos sociais, o depoimento a seguir demonstra como os critérios de eficácia e efetividade estão intimamente ligados na avaliação destes projetos, uma vez que o entrevistado considera que o alcance dos resultados pretendidos pelo projeto é avaliado por meio da **mudança da situação do público-alvo**.

Em cima da mudança da situação, se o meu projeto é para trabalhar com adolescentes com situação de risco social, ao final do meu projeto, quando o recurso foi todo empregado, quando as atividades foram todas desenvolvidas e executadas, eu devo ter uma situação diferente da anterior, ou seja, que aqueles adolescentes que foram alvo do meu trabalho não estejam mais em situação de risco social (Joana).

Este depoimento comprova que, na prática da avaliação dos projetos sociais, os conceitos de eficácia e efetividade são tomados como similares. Isto pôde ser observado também na fundamentação teórica desta dissertação; há autores, como Aguilar e Ander-Egg (1995), que tratam a eficácia e efetividade como sendo sinônimos.

Tendo-se analisado a categoria que trata do alcance dos resultados, a categoria apresentada na sequência discute o impacto social que estes resultados são capazes de produzir na realidade do público-alvo.

4.2.9 Impacto social

Avaliar em que medida os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade do público-alvo é a avaliação mais difícil de ser realizada quando se trata de projetos sociais. Dentre os fatores que tornam esta avaliação complexa, destaca-se, primeiramente, o fato de que o impacto social se caracteriza por ser **diferente de projeto para projeto**. O depoimento a seguir ilustra este fato.

A gente está sempre tentando rever os instrumentos de avaliação usados, porque o nosso interesse não é ir lá e ver se o dinheiro foi bem aplicado, mas a gente quer ver se teve um impacto que o projeto prometeu que teria naquela comunidade e nós estamos constantemente revendo essa metodologia de avaliação para ver como avaliar esse impacto, e ele é diferente de projeto para projeto (Clara).

Este depoimento representa uma evidência empírica para a afirmação apresentada na fundamentação teórica desta dissertação, segundo a qual os critérios político e social que permeiam a realidade do projeto a ser avaliado diferem de um projeto para outro. É devido a esta singularidade dos projetos sociais que o impacto por eles produzido no público-alvo precisa ser avaliado por meio da realidade na qual o projeto está inserido.

Além desta dificuldade identificada nos depoimentos dos sujeitos pesquisados, é importante considerar o fato da avaliação de impacto social referir-se a uma **avaliação a longo prazo**, conforme demonstrado no depoimento seguinte.

Projetos sociais são projetos na maioria de transformação, de educação e são processos, são processos mesmo, pra mim tem que ter um tempo mínimo de três anos. Por isso avaliar impacto é longo prazo mesmo, em um ano a gente não transforma nada na nossa vida, começa pela gente (Patrícia).

A complexidade do universo que envolve os projetos da área social é expressa neste depoimento, complexidade esta que explica porque a avaliação de impacto, por buscar medir se os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade do público-alvo (Valarelli, 2000b), é a mais difícil de ser realizada (Arretche, 1998).

Como o impacto social do projeto se refere à sua capacidade de produzir mudanças significativas e duradouras no público-alvo, é imprescindível que seja avaliado através da **mudança do quadro do público-alvo**, comparando-se a realidade destas pessoas antes da implementação do projeto e após a sua execução. A evidência está no depoimento abaixo:

Eu acho que é em cima dessa mudança do quadro do público-alvo, e o impacto social tem tudo isso, as pessoas estavam em uma situação e podem sair dessa situação, principalmente em relação a emprego, a trabalho, que é um dos problemas mais sérios que a gente está vivendo (Joana).

A necessidade de entender a avaliação de projetos sociais não como um evento mas como um processo pode ser identificada neste depoimento. Somente é possível avaliar a mudança do quadro do público-alvo produzida por um projeto social quando é realizada uma análise da situação em que estes se encontravam antes da implementação do projeto. Daí a importância dos projetos serem avaliados antes, durante e depois da sua execução.

No entanto, o impacto produzido pelos projetos sociais não deve se restringir ao público-alvo, pois os projetos executados pelas organizações sociais devem ser capazes de produzir efeitos também sobre a realidade das organizações sociais responsáveis pela sua execução. Por isso, ao estarem proporcionando uma **contribuição para os demais projetos** desenvolvidos pela organização, o projeto está produzindo impacto também sobre a própria organização. O depoimento seguinte assim o comprova.

Nós sempre temos que estar relacionando o projeto com o contexto, a capacidade irradiadora que ele tem, quer dizer, o projeto, por tese, não deve resolver o problema todo, ele deve ser um exemplo de como que as coisas podem mudar, e apontar de uma maneira educativa e construtiva como que você pode transformar a sua realidade (Paulo).

Torna-se oportuno ressaltar que este aspecto da avaliação do impacto social está intimamente ligado a um dos critérios considerados importantes pelos avaliadores para que um projeto receba financiamento: a sua capacidade irradiadora. Depreende-se, então, que a capacidade de contribuir para os demais projetos desenvolvidos pela organização também representa um indicativo de que o projeto produziu o impacto desejado.

Este depoimento encerra a etapa ora desenvolvida com vistas a apresentar e analisar as subcategorias da avaliação de projetos sociais identificadas na pesquisa empírica, tendo-se como base as categorias levantadas na pesquisa teórica. Para que o leitor possa melhor visualizar estas categorias e as subcategorias que as compõem, as mesmas se encontram resumidas no Quadro 6, que representa uma síntese da avaliação de projetos sociais:

Quadro 6: Quadro-síntese da avaliação de projetos sociais

Categorias	Subcategorias
Crítérios Básicos para Financiamento	Auto-sustentabilidade da organização Capacidade de gestão do projeto Viabilidade técnica, financeira e econômica Foco Capacidade de mudar a situação do público-alvo Inovação da idéia Capacidade irradiadora do projeto Nível de participação do grupo Idoneidade dos executores do projeto
Acompanhamento/ Monitoramento	Atuação em parceria com a organização Visitas de acompanhamento Definição dos indicadores na fase inicial do projeto Isenção com relação ao grupo Previsão dos recursos no orçamento
Coleta de Dados	Visitas e entrevistas Projeto original elaborado pela organização Relatório de acompanhamento das atividades realizadas Informações referentes ao ambiente e contexto Consultores regionais Indicadores do projeto previamente formulados
Participação do Público-Alvo	Consulta sobre as necessidades do público-alvo Preocupação com a opinião da maioria
Participação dos Executores	Participação em todos os momentos da avaliação Diferentes perspectivas do projeto Encontros com cronogramas previamente estabelecidos
Sistema de Contabilidade	Controle das receitas e despesas do projeto Exigência de conhecimento técnico específico Contabilidade de manutenção x Contabilidade do projeto
Aplicação dos Recursos	Acompanhamento da aplicação dos recursos

	Prestação de contas financeira Flexibilidade na aplicação dos recursos financeiros, materiais e humanos Suficiência dos recursos financeiros, materiais e humanos
Resultados Alcançados	Diferentes visões sobre os resultados Indicadores quantitativos e qualitativos Análise do projeto Mudança da situação do público-alvo
Impacto Social	Diferente de projeto para projeto Avaliação a longo prazo Mudança do quadro do público-alvo Contribuição para os demais projetos

Fonte: Elaborado por Frasson (2001) a partir dos dados coletados na pesquisa teórico-empírica.

Tendo-se analisado e discutido as categorias e subcategorias que fazem parte do contexto, da dinâmica e do processo da avaliação de projetos sociais, a próxima etapa é dedicada à apresentação dos relatos dos entrevistados sobre como vem se dando o processo de construção de indicadores na avaliação de projetos desenvolvidos por organizações sociais.

4.3 Sistema de indicadores na avaliação dos projetos sociais: o mundo das aparências

Nesta etapa que aqui se desenvolve, são retratados os depoimentos coletados junto aos sujeitos pesquisados sobre como deve ser um sistema de indicadores para a avaliação de projetos executados por organizações sociais. Na sequência, apresentam-se e analisam-se tais depoimentos.

Primeiramente, identifica-se nos depoimentos a questão referente aos elementos de ordem qualitativa e quantitativa que precisam ser considerados na avaliação de projetos sociais. A seguir, o depoimento que ilustra este fato.

Eu acho que a gente precisa aprofundar mais os mecanismos de avaliação para conseguir captar esses resultados tangíveis, essas coisas mensuráveis que acontecem no projeto, mas também coisas intangíveis que são geradas pelo projeto. E eu acho que os atuais mecanismos de avaliação só conseguem captar essas mudanças visíveis e concretas que acontecem (...) na avaliação a gente não deve ir pra nenhum dos dois extremos, não só uma avaliação quantitativa com números e indicadores concretos, nem só aquela coisa subjetiva que era um costume da área social, que era a avaliação só de percepções. Então acho que precisa ter esse equilíbrio, a gente precisa encontrar o meio termo na avaliação de projetos sociais e isso é um grande desafio, porque não existe nenhum instrumento pronto para avaliar (Clara).

Este depoimento evidencia ser necessária a complementaridade entre os elementos quantitativos e qualitativos que envolvem a complexa realidade dos projetos sociais. É importante lembrar que, ao conceber estes elementos como complementares e não excludentes, torna-se possível mensurar quantitativamente os benefícios ou malefícios de um projeto e qualificar decisões, processos, resultados e impactos (Carvalho, 1998).

Além desta relação de complementaridade entre os elementos quantitativos e qualitativos, registra-se também o vínculo existente entre os critérios de eficiência e efetividade na avaliação de projetos sociais, conforme demonstra o depoimento seguinte.

Acho bem complicado isso, porque dependendo da área de atuação, seriam enfoques diferentes, mas acho que algumas questões que a gente já levantou: a questão da proposta inovadora, a questão da utilização correta dos recursos, enfim, indicadores que poderiam nos mostrar se as pessoas que foram alvo do projeto mudaram de situação em relação anterior ao projeto e posterior ao projeto (Joana).

É possível identificar neste depoimento coletado sobre o sistema de indicadores para a avaliação dos projetos sociais a necessidade de se construírem indicadores que avaliem a eficiência do projeto, quando o sujeito pesquisado refere-se à utilização dos recursos, bem como a efetividade destes projetos, uma vez que o sujeito referencia a mudança de situação do público-alvo após a execução do projeto social.

Uma questão que também foi identificada nos depoimentos refere-se à necessidade de se construírem estes indicadores na fase inicial dos projetos sociais, já que por meio deles ocorre a coleta dos dados que perpassa toda a execução dos projetos (Aguilar e Ander-Egg, 1995). A seguir, o depoimento que corrobora esta afirmação.

Essa questão dos indicadores é uma novela grande. Os indicadores são instrumentos que têm que ser levantados no início, não é depois, você tem que ter um tipo de acompanhamento. O ideal é que você já comece um projeto com os indicadores bem definidos e isso é difícil ainda no Brasil, e está tudo em relação à debilidade do processo de avaliação. Mas os indicadores deveriam ser componentes básicos de qualquer avaliação de projetos (...) É um processo que está ainda em construção no Brasil (...) Nós estamos ainda numa fase embrionária desta área, certamente teremos que avançar bastante, e sermos mais críticos e ter capacidade de construir esses indicadores (Paulo).

No depoimento ora apresentado, é mencionada a necessidade de se definir os indicadores na fase inicial do projeto, possibilitando assim que os mesmos possam ser

acompanhados durante o período em que o projeto está sendo executado. O sujeito pesquisado comenta também que a construção destes indicadores ainda é incipiente, reflexo da carência de profissionalização das organizações sociais e da carência de domínio dos próprios avaliadores de projetos sociais nesta área.

Torna-se oportuno enfatizar, ainda, a importância de se levar em conta a participação das pessoas que estão diretamente envolvidas na execução dos projetos sociais na construção do sistema de indicadores a serem utilizados na avaliação destes projetos. Esta importância é apontada no depoimento a seguir.

Esse sistema de indicadores de avaliação tem que ser construído com os envolvidos diretamente, a partir deles, porque na verdade a gente não tem um parâmetro geral, a gente não tem um sistema de avaliação pronto e acabado nos grupos, porque a gente vai mudando isso à medida que vão aparecendo novos elementos. Ou a partir dos grupos tu vai convivendo, construindo e elaborando isso ou então tu acaba na maioria das vezes afastando as pessoas (Regina).

Analisando o depoimento acima, é possível perceber que é uma questão prioritária para o sujeito pesquisado construir os indicadores de avaliação em conjunto com as pessoas diretamente envolvidas no projeto. Diante disto, a construção dos indicadores é percebida como um processo em constante mutação, caracterizado pela ausência de um sistema de indicadores que sirva como parâmetro para a avaliação destes projetos sociais.

Finalizando a apresentação e análise dos depoimentos referentes ao entendimento dos sujeitos sobre o sistema de indicadores para a avaliação de projetos sociais, têm-se na sequência um depoimento que ressalta as contradições existentes no cotidiano da avaliação dos projetos desta natureza.

Na minha prática não tinha nada disto, era muito empírico, fazendo errando e fazendo acertando. Montar um tipo de questões, de indicadores, eu não sabia como fazer hoje, eu não sei se eu saberia fazer isso hoje (...) Não tem nenhuma fórmula ainda, a fórmula pra mim é muito por aí, é tentar ver se acerta, eu acho que daria, daria muito mais certo do que a gente fez. Se no final a gente pegasse item por item do projeto e fosse fazer uma avaliação, aí eu acho que já daria pra construir alguns indicadores. Não se fez, se fez muito por alto. Então minimamente se a gente conseguisse colocar alguns indicadores nesta direção, eu acho que já seria um salto muito grande. E não se faz (Patrícia).

Este depoimento demonstra como é paradoxal a realidade vigente na avaliação dos projetos executados por organizações sociais. De um lado, tem-se a **dificuldade** das

organizações sociais e dos próprios avaliadores que desejam construir indicadores que permitam avaliar os projetos sociais. Tal construção, conforme comenta o sujeito pesquisado, é substituída pelo empirismo com que estes projetos são avaliados. Por outro lado, tem-se a **necessidade imperiosa** de construir indicadores que permitam avaliar se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade.

Diante dos depoimentos coletados junto aos sujeitos pesquisados sobre como deve ser um sistema de indicadores para a avaliação de projetos sociais, depreende-se que os entrevistados estão cientes da necessidade de se construir estes indicadores; no entanto, deparam-se com uma série de dificuldades a respeito de como fazê-lo. Infere-se, também, que na avaliação de projetos sociais, as dúvidas, as dificuldades e as perguntas superam as respostas e certezas.

Tendo-se apresentado e analisado os resultados da pesquisa empírica, por meio dos quais foi possível descobrir como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos sujeitos pesquisados, o capítulo que se desenvolve a seguir busca correlacionar estes resultados com o referencial teórico, extraindo-se inferências que contribuem para a apresentação da proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

5 AVALIAÇÃO DE PROJETOS EM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS:

O MUNDO DAS IDÉIAS X O MUNDO DAS APARÊNCIAS

Até aqui, a presente dissertação contemplou dois momentos primordiais. Partiu, primeiramente, da construção do referencial teórico, onde foram identificadas as categorias necessárias à avaliação de projetos sociais. Num segundo momento, tendo como base as categorias levantadas na pesquisa teórica, buscaram-se as evidências destas categorias na pesquisa empírica, e, outrossim, as suas subcategorias.

Desta forma, as categorias e subcategorias identificadas na pesquisa teórica e empírica retratam como se dá o processo da avaliação de projetos sociais. Identificadas as categorias e subcategorias, o capítulo que aqui se apresenta busca correlacionar a base teórica com os resultados da pesquisa empírica, apresentando-se a proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Antes que seja apresentada esta proposta, torna-se oportuno ressaltar que a avaliação de projetos executados por organizações sociais não representa um evento, como pôde ser percebido na pesquisa teórica e na pesquisa empírica. Representa, em verdade, um processo que perpassa todo o ciclo de vida dos projetos sociais.

Assim sendo, tem-se que o processo a ser posto em prática pelo avaliador de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais, com vistas a determinar se os projetos são desenvolvidos com eficiência, eficácia e efetividade, está diretamente relacionado ao ciclo de vida dos projetos.

O ciclo de vida de um projeto social compreende três fases primordiais: (1) o desenho do projeto, (2) a execução do projeto, e (3) os resultados do projeto. Para cada uma destas fases, que correspondem respectivamente ao antes, durante e depois do projeto social, identifica-se uma fase específica da avaliação. O Quadro 7, apresentado a seguir,

identifica as fases que compõem o projeto social, bem como aquelas correspondes à avaliação:

Quadro 7: Fases do projeto e da avaliação

Fase do Projeto	Fase da Avaliação
Desenho do projeto (antes)	Avaliação ex-ante
Execução do projeto (durante)	Avaliação de processos (formativa)
Resultados do projeto (depois)	Avaliação ex-post (de impacto, somativa)

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

A vida do projeto tem início com o seu desenho, se desenvolve no período posterior de execução e culmina com os resultados alcançados. Tendo-se identificado as fases que constituem o ciclo de vida dos projetos sociais, ou seja, aquelas que correspondem ao tempo de duração do projeto social, analisa-se na seqüência cada uma das fases da avaliação correspondente, correlacionando-se a base teórica com os resultados da pesquisa empírica.

5.1 Avaliação ex-ante

A primeira fase da avaliação é aquela realizada antes do projeto ser executado, ou seja, no desenho do projeto social. Esta etapa, denominada avaliação ex-ante, consiste em avaliar o projeto elaborado pela organização social, verificando-se se foram explicitados todos os critérios que assegurem a factibilidade do mesmo.

É nesta fase que o avaliador analisa as capacidades do projeto social, decidindo pela conveniência ou não de sua implementação (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Cohen e Franco, 1998).

Na pesquisa empírica realizada junto aos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais, foram identificados alguns critérios básicos que são considerados para determinar a factibilidade do projeto.

Os critérios básicos considerados na avaliação ex-ante, com vistas a determinar se o projeto elaborado e apresentado pela organização social é factível e se, conseqüentemente, merece ser financiado, estão relacionados no Quadro 8, a seguir:

Quadro 8: Critérios básicos considerados na avaliação ex-ante

Critério	Definição
Auto-sustentabilidade da organização	Capacidade da organização de dar continuidade ao projeto após o término do financiamento
Capacidade de gestão do projeto	Capacidade da organização de gerir os projetos sociais com responsabilidade perante o público-alvo beneficiado
Viabilidade técnica, financeira e econômica	Capacidade da organização de demonstrar que o projeto é viável (executável) em termos técnicos, financeiros e econômicos
Foco	Capacidade da organização de focar a atuação do projeto, reduzindo a abrangência de temas e aspectos nos quais atua
Capacidade de mudar a situação do público-alvo	Capacidade do projeto de produzir mudanças significativas e duradouras na situação em que se encontra o público-alvo
Inovação da idéia	Capacidade do projeto de apresentar uma idéia que inove no sentido de mudar a realidade vigente
Capacidade irradiadora do projeto	Capacidade do projeto de fornecer subsídios ao gestor na tomada de decisões e de servir como referência para os demais projetos a serem executados pela organização
Nível de participação do grupo	Capacidade da organização de permitir a participação do grupo na gestão, no acompanhamento e na avaliação do projeto
Idoneidade dos executores do projeto	Capacidade do projeto de garantir que o grupo responsável pela sua execução tenha condições de lidar com os recursos de forma transparente

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

É nesta etapa inicial do projeto social que devem ser definidos os indicadores para a avaliação dos projetos. A definição dos indicadores nesta etapa do projeto é importante na medida em que permite monitorar e verificar os resultados que o projeto obtém, tanto durante o seu processo de execução como no término do projeto propriamente dito.

Considerando-se que o termo indicador representa um parâmetro que indica determinada realidade, infere-se que cada projeto requer um sistema de indicadores próprio, que considere as particularidades do contexto e que sejam representativos do projeto que está sendo elaborado pela organização social.

A partir dos resultados da pesquisa empírica, pôde-se perceber que as organizações financiadoras de projeto sociais consideram como “ideal” que a própria organização proponente defina os indicadores a serem utilizados na avaliação. Isto porque, por se tratar de elementos que indicam a realidade, é imprescindível que sejam definidos pelas pessoas que estão diretamente envolvidas e que tenham um profundo conhecimento da realidade – as organizações sociais.

É com base neste sistema de indicadores que o avaliador de projetos sociais cumpre o papel que lhe é devido, que é o de informar sobre o desempenho dos projetos, desempenho este que deve abarcar informações sobre a utilização dos recursos financeiros e materiais – eficiência; sobre o alcance dos objetivos e metas previamente estabelecidos – eficácia e, ainda, sobre a capacidade dos resultados do projeto de produzir mudanças significativas e duradouras – efetividade.

O sistema de indicadores construído pela organização social durante o desenho do projeto representa a principal ferramenta que vai guiar o trabalho do avaliador. É por meio do acompanhamento destes indicadores que o avaliador obtém as informações que vão determinar se o projeto foi e/ou está sendo executado com eficiência, eficácia e efetividade.

Tendo-se analisado o projeto a ser executado e definido os indicadores que serão utilizados na avaliação dos projetos sociais, tem início a segunda fase da avaliação, que corresponde ao processo de execução do projeto.

5.2 Avaliação de processos

A avaliação de processos, também denominada avaliação formativa, é realizada durante o processo de execução do projeto, correspondendo, desta forma, à segunda fase do ciclo de vida do projeto social.

Esta etapa da avaliação de projetos sociais refere-se a uma forma de avaliação contínua, constituída de atividades de monitoramento realizadas no transcurso do projeto, com vistas a estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o projeto de acordo com a proposta inicial (Aguilar e Ander-Egg, 1995, Affholter, 1994, Carter, 1994).

Na pesquisa empírica, pôde-se identificar alguns critérios que devem ser considerados pelo avaliador durante as atividades de acompanhamento/monitoramento dos projetos sociais, com vistas a manter a direção do trabalho e a realizar as correções que se fazem pertinentes. Estes critérios que são contemplados pela avaliação do processo de execução do projeto são apresentados no Quadro 9, a seguir:

Quadro 9: Critérios da avaliação de processos

Critério	Definição
Atuação em parceria com a organização	O avaliador, ao manter uma postura de parceiro, deixa de representar uma ameaça à organização social, permitindo que a mesma não o veja simplesmente como alguém que está fiscalizando o projeto
Visitas de acompanhamento	A complexidade e imprevisibilidade do ambiente em que o projeto social está inserido exige que o avaliador verifique <i>in loco</i> a forma como o projeto vem sendo executado
Definição dos indicadores na fase inicial do projeto	Nas visitas que o avaliador realiza à organização responsável pela execução do projeto social, a verificação da prática que está sendo desenvolvida é feita tomando-se como base os indicadores do projeto
Isonomia com relação ao grupo	A isonomia em relação ao grupo permite ao avaliador analisar o projeto sob um ponto de vista diferente daquele das pessoas que estão diretamente envolvidas na execução do projeto
Previsão dos recursos no orçamento	A avaliação de processos requer, além do próprio trabalho do avaliador, recursos financeiros e materiais que devem estar previstos no orçamento quando da liberação do valor financiado

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

Apresentados os critérios que são considerados na avaliação do processo de execução do projeto social, torna-se necessário identificar as técnicas de coleta de dados utilizadas pelos avaliadores no acompanhamento/monitoramento dos projetos, com vistas à obtenção das informações sobre o seu andamento. Para tanto, o Quadro 10, que se apresenta na sequência, traz um comparativo entre as técnicas identificadas na pesquisa teórica e as técnicas resultantes da pesquisa empírica:

Quadro 10: Teoria e prática das técnicas de coleta de dados

Pesquisa teórica	Pesquisa empírica
Observadores treinados	Visitas e entrevistas
Pesquisas sistemáticas	Projeto original elaborado pela organização
Uso sistemático de julgamento de peritos	Relatório de acompanhamento das atividades realizadas

Uso de role-playing Grupos focais Entrevistas de campo Uso de dados de registro de agência	Informações referentes ao ambiente e contexto Consultores regionais Indicadores do projeto previamente formulados
---	---

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

Analisando-se o quadro ora apresentado, infere-se que as técnicas de coleta de dados preconizadas na teoria diferem, em grande parte, daquelas que são utilizadas no cotidiano da avaliação de projetos sociais. Depreende-se, também, que as técnicas preconizadas na teoria apresentam um caráter mais preciso e sistemático se comparado às técnicas adotadas na prática da avaliação de projetos sociais.

Na análise da avaliação que trata do processo de execução do projeto, torna-se um imperativo abordar a questão da aplicação dos recursos no projeto social. Isto porque, conforme foi possível verificar na pesquisa teórica, a avaliação de processos tem relação direta com a eficiência dos projetos, pois representa uma ferramenta que permite o uso mais eficiente dos recursos (Faria, 1998, Cohen e Franco, 1998).

A eficiência com que os recursos financeiros, materiais e humanos são aplicados nos projetos sociais está diretamente relacionada com a adoção de certos critérios que foram identificados na pesquisa empírica e que se encontram sintetizados no Quadro 11, apresentado a seguir:

Quadro 11: Critérios adotados na aplicação dos recursos

Critério	Definição
Acompanhamento da aplicação dos recursos	A eficiente aplicação dos recursos nos projetos sociais exige que seja feito um acompanhamento da forma como estes recursos estão sendo aplicados nos projetos
Prestação de contas financeira	Apresentação dos relatórios financeiros e dos respectivos recibos que comprovem o modo de aplicação dos fundos concedidos
Flexibilidade na aplicação dos recursos financeiros, materiais e humanos	Necessidade de certa flexibilidade na aplicação dos recursos, devido ao ambiente dinâmico, complexo e imprevisível em que os projetos sociais estão inseridos
Suficiência dos recursos financeiros, materiais e humanos	Na destinação dos recursos para a execução do projeto, o montante deve ser suficiente para alcançar os resultados a que o projeto se propõe

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

A adoção destes critérios na aplicação dos recursos, no entanto, depende do sistema de contabilidade adotado pela organização social. Na pesquisa empírica, foi possível perceber que os principais aspectos que permeiam o sistema de contabilidade referem-se (1) à necessidade de controle das receitas e despesas do projeto; (2) à necessidade de que haja uma diferenciação entre a contabilidade de manutenção da organização e a contabilidade do projeto; e (3) à exigência de conhecimento técnico específico que a adoção deste sistema implica.

Diante desta realidade, torna-se imprescindível a adoção de um sistema de contabilidade que represente fidedignamente o patrimônio, e que principalmente permita discernir os recursos que estão vinculados a projetos específicos e que possuem restrição na sua utilização daqueles que podem ser livremente utilizados pela organização social. Trata-se de um motivo mais do que suficiente para a adoção de uma forma não-convencional de contabilização, denominada Contabilidade por Fundos, que permite a distinção entre os diferentes recursos administrados pelas organizações sociais. Esta forma de contabilização foi amplamente discutida no referencial teórico que sustenta esta dissertação.

Daí a necessidade de que os projetos sociais sejam avaliados também por auditores contábeis, por possuírem o conhecimento técnico específico que esta forma de contabilização não convencional demanda. E este conhecimento se torna um imperativo considerando-se que uma das responsabilidades do avaliador é verificar o sistema de contabilidade utilizado, bem como emitir as recomendações úteis para aprimorar a fidedignidade dos procedimentos contábeis do projeto (Tripodi et al., 1975).

5.3 Avaliação ex-post

A avaliação ex-post, também denominada de avaliação de impacto ou somativa, é aquela efetuada após o processo de execução do projeto, ou seja, na fase que encerra o ciclo de vida dos projetos sociais. Neste tipo de avaliação, busca-se determinar até que ponto foram cumpridos os objetivos ou produzidos os efeitos pretendidos (Aguilar e Ander-Egg, 1995).

O conceito de avaliação ex-post apresentado permite que sejam identificadas duas dimensões dos projetos sociais: (1) os resultados do projeto e (2) o impacto do projeto.

A primeira dimensão da avaliação ex-post busca demonstrar até que ponto os resultados do projeto foram atingidos, referindo-se, portanto, à eficácia do projeto, concebida aqui como o grau de alcance dos objetivos definidos nos projetos sociais.

A partir dos resultados da pesquisa empírica, foram identificados alguns critérios que são adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais quando se trata de determinar o alcance dos resultados de um projeto. Estes critérios são relacionados no Quadro 12, a seguir:

Quadro 12: Critérios adotados na avaliação dos resultados do projeto

Critério	Definição
Diferentes visões sobre os resultados	A avaliação dos resultados de um projeto social é um processo complexo, onde diferentes atores sociais, com diferentes visões sobre estes resultados, estão envolvidos
Indicadores quantitativos e qualitativos	Tendo-se como base os indicadores construídos no desenho do projeto, é possível acompanhá-lo e determinar, na sua conclusão, se o mesmo foi capaz de atingir os resultados pretendidos
Análise do projeto	Na conclusão do projeto, análise dos itens constantes no projeto original elaborado e apresentado pela organização social
Mudança da situação do público-alvo	Ao final do projeto social, quando o recurso foi empregado e as atividades foram desenvolvidas, é necessário que haja uma situação diferente da anterior à execução do projeto

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

Tendo-se identificado os critérios que contemplam a avaliação dos resultados alcançados pelo projeto, analisa-se a segunda dimensão da avaliação ex-post: o impacto produzido pelo projeto.

Nesta dimensão da avaliação ex-post, busca-se determinar se o projeto foi capaz de produzir mudanças significativas e duradouras na realidade do público-alvo, referindo-se, portanto, à efetividade do projeto.

Os resultados da pesquisa empírica apontaram alguns critérios que são adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais na determinação da capacidade do projeto de transformar a realidade do público-alvo. Estes critérios são apresentados no Quadro 13, a seguir:

Quadro 13: Critérios adotados na avaliação do impacto do projeto

Critério	Definição
Diferente de projeto para projeto	O impacto produzido por um projeto social é resultado da execução de um projeto específico, o que o torna diferente de um projeto para outro
Avaliação a longo prazo	Avaliar o impacto produzido por um projeto social requer tempo, pois os projetos são, na sua maioria, de transformação da realidade
Mudança do quadro do público-alvo	Comparação da realidade vivida pelo público-alvo antes da execução do projeto com aquela encontrada após a sua execução
Contribuição para os demais projetos	Ao contribuir para os demais projetos desenvolvidos, o projeto demonstra ser capaz de produzir impacto sobre a realidade das organizações sociais responsáveis pela sua execução

Fonte: Elaborado por Frasson (2001).

Apresentadas e analisadas as fases da avaliação que contemplam o ciclo de vida dos projetos sociais, torna-se oportuno abordar a questão da participação dos atores sociais envolvidos nos projetos no processo de avaliação, nominalmente os executores do projeto e o público-alvo.

No que diz respeito à participação dos executores dos projetos sociais no processo de avaliação, tanto a pesquisa teórica quanto os resultados da pesquisa empírica enfatizam que esta participação deve ocorrer em todos os momentos da avaliação, por meio de encontros com cronogramas previamente estabelecidos.

Esta participação dos executores do projeto no processo de avaliação se torna imprescindível na medida em que traz diferentes perspectivas ao projeto, além de contemplar as pessoas que detêm maior conhecimento sobre o projeto que está sendo avaliado e sobre o ambiente político que impera na organização.

Em se tratando da participação do público-alvo no processo de avaliação, mais uma vez, tanto a pesquisa teórica quando os resultados da pesquisa empírica enfatizam a sua importância, uma vez que esta participação aproxima a comunidade do projeto e confere maior confiabilidade e legitimidade dos resultados da avaliação entre os grupos sociais envolvidos no projeto.

No entanto, depara-se com uma situação paradoxal pois, ao mesmo tempo em que os avaliadores entrevistados se demonstram cientes da importância de se consultar a necessidade do público-alvo e de se ter uma preocupação com a opinião da maioria, demonstram que esta participação fica aquém do desejado pelos próprios avaliadores.

Tendo-se correlacionado a pesquisa teórica e os resultados da pesquisa de campo no que diz respeito à avaliação de projetos em organizações sociais e apresentada a proposta de um processo de avaliação de projetos sociais que contemple os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, o capítulo que se apresenta a seguir contempla as conclusões a que se chegou a partir da construção desta dissertação.

6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A construção desta dissertação teve como ponto inicial a exposição do assunto, a definição dos principais termos que são abordados no decorrer da pesquisa, a discussão do problema, a apresentação dos objetivos geral e específicos a que se propõe, a justificativa para a escolha do tema e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Estes aspectos foram contemplados no primeiro capítulo da pesquisa.

O capítulo desenvolvido na sequência resgatou a história do terceiro setor e sua relação com o Estado. Para tanto, foi traçada e discutida a trajetória que vai desde o surgimento do Estado e o advento do terceiro setor, até a recente criação das Organizações Sociais. Algumas considerações sobre este capítulo são apresentadas a seguir.

A despeito do reconhecido espaço que o terceiro setor vem ocupando no âmbito mundial no final do Século XX, pôde-se verificar que a atividade voluntária organizada remonta à Antiguidade. O notável crescimento do terceiro setor no Século XX deve-se a um conjunto de fatores, identificados como sendo a crise do moderno *welfare state*, a crise do desenvolvimento, a crise ambiental global, a crise do socialismo, a revolução nas comunicações e o crescimento econômico.

No Brasil, o marco inicial das ações voluntárias se confunde com a própria história que marcou a chegada dos portugueses ao país, sendo as ações de assistência social, assistência hospitalar e ensino desenvolvidas na esfera não-governamental. Em que pese este fato, a marca do nascimento do terceiro setor no Brasil é considerada por muitos como sendo a atuação das ONGs durante o regime militar, o que explica o emprego do termo “não-governamental” até os dias atuais como designação das organizações que compõem o terceiro setor.

O polêmico, complexo e abrangente universo que compõe o terceiro setor no Brasil faz com que nele estejam inseridas organizações com características diferentes e peculiares. Diante disto, o terceiro setor é identificado e caracterizado por categorias principais, que são: as associações, as organizações filantrópicas beneficentes e de caridade, as organizações não-governamentais, as fundações privadas e as organizações sociais.

Esta pesquisa teve como foco uma das categorias que compõem o terceiro setor – as organizações sociais. Com este recorte, foram abordadas questões teóricas específicas das

organizações sociais que não podem ser aplicadas às demais categorias que compõem o terceiro setor. Daí a necessidade de se realizarem estudos futuros que tenham como foco as demais categorias do terceiro setor.

Em que pese o fato de serem abordados aspectos teóricos específicos às organizações sociais, esta pesquisa se caracteriza pela não centralidade a esta categoria, na medida em que foram buscadas as evidências empíricas em organizações que pertencem a um leque de instituições que não estão enquadradas na Lei nº 9.637 de 15 de maio de 1998, que regulamenta as organizações sociais. Portanto, os sujeitos pesquisados integram instituições que não são especificamente aquelas que estão inseridas no cômputo das organizações que estabelecem contrato de gestão com o poder público.

O levantamento realizado junto à literatura especializada sobre os principais aspectos da avaliação de projetos executados pelas organizações sociais é realizado no terceiro capítulo. A partir do desenvolvimento deste capítulo, pôde-se inferir que no mundo das idéias prevalecem dois extremos. De um lado, o conteúdo excessivamente mecanicista e quantitativo da literatura pertinente a projetos, que demonstra ser inadequada aos problemas com os quais os atores sociais envolvidos em projetos sociais têm que lidar na realidade social. Por outro lado, a literatura desenvolvida por cientistas sociais ou políticos que, na grande maioria, demonstram uma explícita negação dos métodos quantitativos e da abordagem racionalista, o que faz com que sua produção seja de pouca utilidade prática para quem estiver buscando um ferramental para planejar, gerenciar e avaliar projetos na área social.

Diante dos diferentes conceitos apresentados a respeito do que vem a ser a avaliação de projetos sociais, foi possível verificar que é consenso no mundo das idéias o fato da avaliação não ser compreendida somente como uma atividade fiscalizatória ou punitiva, mas principalmente como uma forma de determinar se os projetos estão sendo desenvolvidos pelas organizações sociais com eficiência, eficácia e efetividade.

Ainda no campo das idéias, pôde-se depreender que, sendo a auditoria contábil uma técnica de avaliação utilizada para estudar a consistência, fidedignidade e exatidão dos registros referentes às receitas e despesas do projeto e à distribuição de seus recursos, torna-se necessária a adoção de um sistema de contabilidade que represente fidedignamente o patrimônio e que, principalmente, permita discernir os recursos que estão vinculados a projetos específicos e que possuem restrição na sua utilização daqueles que podem ser livremente utilizados pela organização social. Esta forma não-convencional de

contabilização recebe o nome de Contabilidade por Fundos, tendo seus principais aspectos sido apresentados e analisados no decorrer do capítulo.

A partir do referencial teórico, foram levantadas as categorias necessárias à avaliação de projetos sociais e que foram objeto de investigação da pesquisa de campo. São elas: critérios básicos para financiamento; acompanhamento/monitoramento; coleta de dados; participação do público-alvo; participação dos executores; sistema de contabilidade; aplicação dos recursos; resultados alcançados; impacto social.

A busca pela evidência destas categorias, bem como pelas subcategorias que as compõem, foi realizada no capítulo quatro, por meio do qual pôde-se descobrir como vem sendo realizada a avaliação de projetos sociais pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos desta natureza.

Na correlação que se estabeleceu no capítulo cinco entre o referencial teórico e os resultados da pesquisa empírica, pôde-se verificar que as categorias e subcategorias da avaliação de projetos sociais fazem parte de um processo que contempla todo o ciclo de vida dos projetos sociais.

A primeira fase do ciclo de vida dos projetos sociais é a que corresponde ao desenho do projeto. Nesta etapa do projeto, realiza-se a avaliação ex-ante, que consiste em avaliar o projeto elaborado pela organização social, verificando-se se foram explicitados todos os critérios que assegurem a factibilidade do mesmo. Aí é que se evidencia a categoria que contempla os critérios básicos para financiamento.

É no desenho do projeto a ser apresentado pela organização social que deve ser construído o sistema de indicadores para avaliar se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade. Isto porque o sistema de indicadores representa a principal ferramenta a ser utilizada pelo avaliador nas fases subseqüentes da avaliação de projetos sociais.

A segunda fase do processo de avaliação se refere à avaliação de processos propriamente dita, por ser a que se realiza durante a execução dos projetos sociais com vistas a estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o projeto de acordo com a proposta inicial. Identificam-se nesta fase da avaliação de projetos sociais as categorias de acompanhamento/monitoramento, coleta de dados, aplicação dos recursos e sistema de contabilidade.

A terceira e última fase da avaliação é a que se realiza após a conclusão dos projetos sociais, sendo denominada avaliação ex-post. Nesta fase da avaliação, busca-se determinar até que ponto foram cumpridos os objetivos do projeto ou produzidos os efeitos pretendidos. As categorias evidenciadas nesta fase da avaliação são os resultados alcançados e o impacto social.

Definidas as fases que compõem o processo de avaliação de projetos sociais, restam duas categorias da avaliação a serem identificadas de acordo com a fase em que a avaliação se situa. O que ocorre, no entanto, é que estas categorias estão presentes, ou deveriam estar, em todo o processo de avaliação que perpassa o ciclo de vida dos projetos sociais. Trata-se da participação do público-alvo e da participação dos executores no processo de avaliação dos projetos sociais.

Assim como a gestão das organizações sociais caracteriza-se pela dicotomia entre voluntarismo e profissionalismo, a avaliação de projetos sociais também é caracterizada por uma dicotomia que opõe necessidade imperiosa e dificuldade. Necessidade imperiosa porque os sujeitos pesquisados mostraram-se cientes da importância da avaliação para determinar se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade. A dificuldade de fazê-lo, no entanto, é que impera nas organizações sociais.

Se a avaliação de projetos em organizações sociais é considerada uma atividade incipiente, pôde-se perceber a partir da pesquisa realizada junto aos sujeitos pesquisados que tal fato não se deve à falta de interesse ou de desconhecimento da importância da avaliação de projetos, mas exatamente devido às dificuldades enfrentadas por eles diante da falta de profissionalismo por parte das organizações sociais na gestão dos projetos.

Torna-se oportuno enfatizar que a avaliação de projetos sociais é analisada nesta dissertação sob o enfoque do avaliador de projetos sociais. Aponta-se então para a necessidade de estudos futuros que abordem a avaliação de projetos sociais sob o ponto de vista dos demais atores sociais envolvidos nos projetos. Destaca-se, neste sentido, a necessidade de se pesquisar a avaliação de projetos sociais sob o ponto de vista de quem está executando estes projetos nas organizações sociais, bem como daqueles que são beneficiários destes projetos.

Uma das conclusões que se extrai da pesquisa realizada é a ausência de metodologias e de estratégias para que as organizações sociais avaliem se os projetos são executados com eficiência, eficácia e efetividade. Constata-se, então, a carência não só de estudos teóricos e de clareza conceitual, como também de procedimentos metodológicos e de clareza na forma de proceder nesta área.

Como conclusão última desta dissertação, a única certeza que a autora tem é a de que ainda há muito a se estudar no universo que contempla a avaliação de projetos em organizações sociais. Tendo-se ouvido pessoas que atuam há dez, vinte anos na avaliação de projetos sociais e que ainda não têm todas as respostas, fica evidente que esta dissertação representa apenas um passo, importante é claro, mas apenas um, no longo caminho que ainda há para ser trilhado na avaliação de projetos sociais.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Ana Cláudia Donner. **As ONGs como complemento de gestão à administração pública**. 1997. 135f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1997.

ADULIS, Dalberto; FISCHER, Rosa Maria. Exclusão social na Amazônia Legal: a experiência das organizações da sociedade civil. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 20-33, jan./mar. 1998.

AFFHOLTER, Dennis P. Outcome monitoring. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 96-118.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

ALVES, Mário Aquino. As Organizações Sociais: garrafa velha com rótulo novo? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

ANDION, Carolina. Gestão em organizações da economia solidária: contornos de uma problemática. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 7-25, jan./fev. 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023**: Informação e Documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2000.

AVERCH, Harvey A. The systematic use of expert judgment. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 293-309.

BAYMA, Fátima et al. O privado a serviço do público: o terceiro setor e o movimento Viva Rio. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 4, p. 182-93, out./dez. 1995.

BELL, James B. Managing evaluation projects step by step. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 510-533.

BRANDÃO, Adalberto et al. Das origens do Estado ao advento do Terceiro Setor. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

BRASIL. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Código Civil**.

_____. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Organizações Sociais**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Caderno 2. 4. ed. Brasília: MARE, 1998a.

_____. **Lei n. 9.637**, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.

_____. **Lei n. 9.790**, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As organizações sociais. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 22 mai. 1995. Seção Tendências/Debates, Opinião, p. 1-3.

_____. **Sociedade civil**: sua democratização para a reforma do Estado. Brasília: ENAP, 1998. 59 p. (Texto para discussão, n. 32).

BUARQUE, Cristovam. **Avaliação econômica de projetos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1984.

CAMPOS, José Antônio. **Cenário balanceado**: painel de indicadores para a gestão estratégica dos negócios. São Paulo: Aquariana, 1998.

CARTER, Reginald. Maximizing the use of evaluation results. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 576-589.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de. Preservar a identidade e buscar padrões de eficiência: questões complementares ou contraditórias na atualidade das organizações não governamentais? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação participativa – uma escolha metodológica. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 87-94.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Fundamentos para um novo modelo do setor público no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 155-61, jul./set. 1994.

CAUDLE, Sharon L. Using qualitative approaches. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 69-95.

CHANLAT, Jean-François. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

CHELIMSKY, Eleanor. Making evaluation units effective. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 493-509.

CLARKE, Thomas. Reinventando a gerência no governo. In: CLARKE, Thomas; MONKHOUSE, Elaine. **Repensando a empresa**. São Paulo: Pioneira, 1995. p. 80-115.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

CONTADOR, Cláudio Roberto. **Avaliação social de projetos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1988.

CORDRAY, David S.; FISCHER, Robert L. Synthesizing evaluation findings. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 198-231.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação social de projetos: limitações e responsabilidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Organização do terceiro setor: um desafio para as teorias organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 135-8, jan./fev. 1997.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Associações de utilidade pública**. 1972. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 1972.

DEAN, Debra L. How to use focus groups. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 338-349.

DELLAGNELO, José Renato Garcia. **Concepções de eficácia e postura estratégica**: um estudo de caso. 1997. 127f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1997.

DEMAJOROVIC, Jacques; SANCHES, Carmen Silvia. Aprendizado e indicadores ambientais: perspectivas para as organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

DENNIS, Michael L. Ethical and practical - randomized field experiments. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 155-197.

DORYAN, Eduardo et al. **Evaluacion de proyectos de desarrollo**: estudio de casos. Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1990.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administração de organizações sem fins lucrativos**: princípios e práticas. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

_____. Introdução: civilizando a cidade. In: HESSELBEIN, Frances. **A comunidade do futuro**: idéias para uma nova comunidade. São Paulo: Futura, 1998. p. 13-18.

ETZIONI, Amitai. **A comparative analysis of complex organizations**. The Free Press of Glencoe, 1961.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 119-130.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 41-49.

FAYOL, Henri. **Administração industrial e geral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FERGUSON, Marilyn. **A conspiração aquariana**. Rio de Janeiro: Record, 1980.

_____. A transformação dos valores e das vocações. In: RAY, Michael; RINZLER, Alan. **O novo paradigma nos negócios**: estratégias emergentes para liderança e mudança organizacional. São Paulo: Cultrix, 1993. p. 41-46.

FERNANDES, Eda Conte. **Qualidade de vida no trabalho**. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público** - o terceiro setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. As fundações privadas e públicas no direito brasileiro vigente. **Revista de Ciência Política**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 51-78, jul./set. 1988.

FIPECAFI; ARTHUR ANDERSEN. **Normas e práticas contábeis no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1991.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 12-9, jan./mar. 1998.

FISCHER, Rosa Maria; FISCHER, André Luiz. O dilema das ONG'S. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 18., 1994, Curitiba. **Anais ...** Curitiba: ANPAD, 1994. p. 17-25.
FRANKL, Viktor E. **Sede de sentido**. 2. ed. São Paulo: Quadrante, 1998.

GAETANI, Francisco. **Gestão e avaliação de políticas sociais**: subsídios para discussão. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 15 p. (Texto para discussão, n. 14).

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-9, mai./jun.1995.

GOHN, Maria da Glória. As relações Sociedade Civil e Estado nos anos 90: perspectivas sobre a participação. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 12, n. 36, p. 13-20, ago. 1991.

GONÇALVES, Janina Fleury T. A análise de projetos e o conceito de canal – sobre a política da criança e do adolescente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 71-91, abr./jun. 1994.

GREINER, John M. Use of ratings by trained observers. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 239-270.

HATRY, Harry P. Collecting data from agency records. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 374-385.

HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E.; WHOLEY, Joseph S. Conclusion: improving evaluation activities and results. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 590-602.

HAYES, Samuel Perkins. **Avaliação de projetos de desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973.

HIRSCHMAN, Albert O. **As paixões e os interesses**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

HOLANDA, Nilson. **Elaboração e avaliação de projetos**. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1975.

KEE, James Edwin. Benefit-cost analysis in program evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 456-488.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3, p. 5-25, jul./set. 1994.

LANDIM, Leilah; VILHENA, Liliane dos Reis. **O terceiro setor no Brasil**. Encontro Ibero-americano de Fundações. Julho de 1998.

LANDIM, Leilah. **Para além do mercado e do Estado?** Filantropia e cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: ISER, 1993.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais – algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 75-84.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa qualitativa em educação**: abordagens. São Paulo: EPU, 1996.

MAGALHÃES, Francisco das Chagas. **Técnica de elaboração e avaliação de projetos**. São Luís: UFMA; Fortaleza: BNB, 1986.

MARCANTONIO, Richard J.; COOK, Thomas D. Convincing quasi-experiments: the interrupted time series and regression-discontinuity designs. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 133-154.

MARINO, Eduardo. **Manual de avaliação de projetos sociais**. São Paulo: Instituto Ayrton Senna, 1998.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de entidades de fins não lucrativos. **Boletim IOB – Temática Contábil e Balanços**. São Paulo, Bol. 17/90, 1990a.

_____. Contabilidade por fundos. **Boletim IOB – Temática Contábil e Balanços**. São Paulo, Bol. 32/90, 1990b.

MARTINS, Michelle Diniz. A decisão organizacional no terceiro setor: em busca de especificidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

MAYO, Elton. **The human problems of an industrial civilization**. New York: Macmillan, 1933.

MELO NETO, Francisco Paulo de; FROES, César. **Responsabilidade social e cidadania empresarial**: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MENDES, Luiz Carlos Abreu. Estado e Terceiro Setor: uma análise de duas iniciativas de aproximação. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

MENDES, Vera Lúcia Peixoto S. Mendes. Estado e sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

MENEGASSO, Maria Ester. **O declínio do emprego e a ascensão da empregabilidade**: um protótipo para promover condições de Empregabilidade na empresa pública do setor bancário. 1998. 327f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção e Sistemas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1998.

MERTON, Robert King. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 107-123.

MILLER, Thomas L. Designing and conducting surveys. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 271-292.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 9-29.

MOHRMAN, Susan A.; MOHRMAN, Allan M. Jr. Mudanças Organizacionais e aprendizado. In: GALBRAITH, Jay R. et al. **Organizando para competir no futuro**. São Paulo: Makron Books, 1995. p. 69-89.

MOTA, Paulo Roberto. Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 7-21, jul./set. 1979.

NEWCOMER, Kathryn E.; HATRY, Harry P.; WHOLEY, Joseph S. Meeting the need for practical evaluation approaches: an introduction. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 1-10.

NEWCOMER, Kathryn E. Using statistics appropriately. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 389-416.

NIGHTINGALE, Demetra Smith; ROSSMAN, Shelli Balter. Managing field data collection from start to finish. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 350-373.

NUNES, Pedro. **Dicionário de tecnologia política**. 12. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1990.

O'CONNOR, James. **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

OFFE, Clauss. O novo poder. **Veja**. São Paulo, ano 14, n. 31, p. 11-13, abr.1998.

OLAK, Paulo Arnaldo. **Contabilidade de entidades sem fins lucrativos não governamentais**. 1996. 273f. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo. 1996.

OLIVEIRA NETTO, Valdemar de. As ONGs e o fundo público. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 12, n. 37, p. 129-55, dez. 1991.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventado o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PAULA, Sergio Goes de. Há cinco séculos no Brasil. **Revista do Terceiro Setor**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 82, 24 abr. 2000. Seção Editorial. Disponível em: <http://www.rits.org.br/rets/re_editorial.cfm>. Acesso em: 27 abr. 2000.

PENTEADO FILHO, Paulo de Arruda. Desafios da reforma do Estado no Brasil: a questão das Organizações Sociais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.1 CD.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação de processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 65-73.

PERROW, Charles B. **Análise organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1976.

PESTANA, Maria Inês Gomes de Sá. Avaliação educacional - o sistema nacional de avaliação da educação básica. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 53-63.

PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 171-87, jul./set. 1995.

PONTES, Lúcia; BAVA, Silvio Caccia. As ONGs e as políticas públicas na construção do Estado democrático. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 17, n. 50, p. 133-42, abr. 1996.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. de Freitas. Pela aplicabilidade – com um maior rigor científico – dos estudos de caso em sistemas de informação. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 2, n. 2, p.143-70, mai./ago. 1998.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral de administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

_____. Modelos de homem e teoria administrativa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 3-12, abr./jun. 1984.

_____. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REIS, Liliane G. da Costa. Parceria com o Estado: problema ou solução para as organizações do terceiro setor. **Apoio à Gestão**. Seção Tema do Mês. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_tmes_abr2000.cfm>. Acesso em: 18 abr. 2000a.

_____. Gestão de projetos: o que pode ser melhorado? **Apoio à Gestão**. Seção Tema do Mês. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_jun99.cfm>. Acesso em: 11 mar. 2000b.

_____. Avaliação de projetos como instrumento de gestão. **Apoio à Gestão**. Seção Tema do Mês. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_tmesant_nov99.cfm>. Acesso em: 11 mar. 2000c.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política** 1. 6. ed. São Paulo: Ática, 1995. p. 51-77.

RODRIGUES, Maria Cecília Prates. Demandas sociais *versus* crise de financiamento: o papel do terceiro setor no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 25-67, set./out. 1998.

ROG, Debra J. Constructing natural "experiments". In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 119-132.

SALAMON, Lester. A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 5-11, jan./mar. 1998.

SALM, José Francisco. Paradigmas na formação de administradores: frustrações e possibilidades. **Universidade & Desenvolvimento**, Florianópolis, v.1, n.2, p. 18-42, out. 1993.

SAUL, Ana Maria. Avaliação participante – uma abordagem crítico-transformadora. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 95-109.

SCHEIRER, Mary Ann. Designing and using process evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 40-68.

SCORNAVACCA JR., Eusebio et al. Administrando projetos sociais. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina: arte, teoria e prática da organização de aprendizagem**. 2. ed. São Paulo: Best Seller, 1998.

SERVA, Maurício. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 36-43, mar./abr. 1993.

_____. O estado e as ONGs: uma parceria complexa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 41-54, nov./dez. 1997.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas sociais: concepção e modelos analíticos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 74-9, mar. 1997.

SIMIONATTO, Ivete. Globalitarismo e sociedade civil: a manipulação de conceitos. **Plural**, [S.l.], v. 7, n. 10, p. 28-35, jul./dez. 1998.

SONNICHSEN, Richard C. Evaluators as change agents. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 534-548.

SULBRANDT, José. A avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais. In: KLIKSBURG, Bernardo. **Pobreza: uma questão inadiável; novas propostas a nível mundial**. Brasília: ENAP, 1994. p. 365-408.

TANCREDI, Francisco B.; KISIL, Marcos. Inovando o Ensino de Projetos Sociais. **Read – Revista Eletrônica de Administração**, v. 2, n. 4, 1996. Disponível em: <<http://www.adm.ufrgs.br/read/read04/artigo/tancre.htm>>. Acesso em: 16 mai. 2000.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1982.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

_____. **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme et al. Parcerias em gestão social: uma experiência de organização para o desenvolvimento de comunidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Souza; RESENDE, Grazielle Andrade. Estratégias de gestão de recursos humanos no terceiro setor: o desafio do trabalho voluntário. **Apoio à Gestão**. Seção Recursos Humanos. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_rh.txt4.cfm>. Acesso em: 05 abr. 2000.

TRIPODI, Tony et al. **Avaliação de programas sociais**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

TURNER, Margery Austin; ZIMMERMANN, Wendy. Acting for the sake of research: the use of role-playing in evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 310-337.

VALARELLI, Leandro Lamas. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. **Apoio à Gestão**. Seção Metodologias de Trabalho. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_acaotxt1.cfm>. Acesso em: 11 mar. 2000a.

_____. Indicadores de resultados de projetos sociais. **Apoio à Gestão**. Seção Tema do Mês. Disponível em: <http://www.rits.org.br/gestao/ge_jul99.cfm>. Acesso em: 11 mar. 2000b.

VENTURA, Elvira Cruvinel Ferreira et al. Organização Social e contrato de gestão no contexto da reforma do Estado brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998. 1 CD.

VIEIRA, Vera Maria da Motta. Alternativas para obter maior eficiência e eficácia gerencial nas fundações públicas: o binômio público-privado. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais ...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD.

WEBER, Max. **Economia y sociedad: esbozo de sociología comprensiva**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

_____. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 15-28.

WHOLEY, Joseph S. Assessing the feasibility and likely usefulness of evaluation. In: WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994. p. 15-39.

WHOLEY, Joseph S. et al. **Handbook of practical program evaluation**. San Francisco: Jossey-Bass, 1994.

XAVIER, Martha. **A eficácia organizacional em instituições de ensino superior: um estudo nas Universidades do Sistema Fundacional do Estado de Santa Catarina**. 1996. 159f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 1996.